

“**RUN**
REGISTRO ÚNICO NOMINAL”

MARCO NORMATIVO, CONCEPTUAL, METODOLÓGICO Y
CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN



REGISTRO ÚNICO NOMINAL

**Registrar las intervenciones de cada niño,
niña y adolescente para garantizar y restituir
sus Derechos.**

Marco normativo, conceptual, metodológico y
características del proceso de implementación

Créditos

© UNICEF / Pharos, Marzo de 2019.

RUN - REGISTRO ÚNICO NOMINAL
Marco normativo, conceptual, metodológico y
características del proceso de implementación.

Registro Único Nominal
Primera edición
Marzo de 2019
Buenos Aires - Argentina

Edición: Celia Ríos
Diseño: Luis Ignacio Gallardo

Fuentes de Información

La información consultada para la elaboración de este documento se compone de múltiples fuentes tales como informes, manuales y documentos de trabajo internos del proyecto elaborados por el equipo técnico en las diferentes etapas de desarrollo. Asimismo, las reuniones de equipo, las conversaciones y los procesos de elaboración de informes, diagnósticos provinciales fueron instancias de reflexión y análisis y permitieron generar los aportes aquí presentados.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
(UNICEF)

buenosaires@unicef.org
www.unicef.org.ar

Pharos

administracion@grupopharos.org
www.grupopharos.org

Dirección Editorial:

Hernán Monath, Especialista en Protección de
Derechos de UNICEF
Sebastián Waisgrais, Especialista en Inclusión Social
y Monitoreo de UNICEF

Revisión y coordinación general:

Martín De Paula (UNICEF)

Equipo del Proyecto – Grupo Pharos

Erika Roffler, Directora Ejecutiva de Grupo Pharos.
María Lucila Argüello
Sebastián Gastelu
Cecilia Lopes
Vanesa Marazzi
Lucas Medrano
Mercedes Palmas
Guillermina Salse
Cecilia Tomé

Agradecimientos

La implementación del Registro Único Nominal requiere de la voluntad de distintos actores del campo de la niñez y adolescencia, principalmente de los diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, deseamos agradecer a las autoridades de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación por tomar la experiencia de trabajo en la implementación del RUN realizada por gobiernos provinciales y UNICEF y convertirla en una política nacional de alcance federal.

También agradecer al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) por haber ratificado en las sesiones 29, 30, 31 y 32 la utilización de una herramienta como el RUN para la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes.

A las autoridades provinciales de niñez y adolescencia por tomar el RUN como una prioridad, y generar un ambiente de trabajo en el cual la implementación de una herramienta pone en discusión y en proceso de mejora la dinámica de trabajo dentro de los organismos especializados de protección de derechos.

Por último, se agradece fundamentalmente a los técnicos, operadores, a todos los trabajadores/as de niñez de los distintos organismos y niveles de gobierno por estar en el día a día, trabajar con situaciones muy complejas y querer fortalecer sus prácticas con nuevas herramientas como el RUN en el marco de las urgencias y complejidades de la gestión cotidiana de la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Prólogo

La implementación del Registro Único Nominal de niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección permite, a partir de una herramienta tecnológica, agilizar la gestión, favorecer el intercambio de datos entre equipos y dispositivos, mejorar las intervenciones, fomentar la corresponsabilidad con otros sectores de políticas y con la sociedad civil y generar datos estadísticos de las políticas destinadas a la restitución de derechos vulnerados.

En Argentina, las competencias para la restitución de derechos de la niñez se encuentran distribuidas entre el nivel federal, nacional, provincial y municipal. En este sentido, la coordinación y concertación entre niveles para la implementación de registros nominales con las intervenciones de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección representa todo un desafío. Por lo general se trata de áreas de creación reciente, débiles en recursos presupuestarios y técnicos, que trabajan principalmente sobre expedientes en papel y con poca cultura de registro y de compartir la información sobre los casos de vulneración de derechos. Un problema adicional es que la información sobre los temas de protección de derechos y los de justicia penal juvenil suele estar segmentada en distintas áreas de la administración pública, lo cual dificulta que se puedan fortalecer las intervenciones desde los equipos que trabajan en ambos temas.

La ausencia de registros nominales de los niños, niñas y adolescentes abordados por el sistema de protección genera múltiples problemas tanto para los funcionarios, que no cuentan con datos actualizados para tomar decisiones y asignar presupuesto, como para los equipos que intervienen en los casos, sin mayor conocimiento de antecedentes y sin tener en cuenta los plazos legales que marca la legislación, y para los propios niños que son una y otra vez revictimizados al tener que empezar desde cero cada vez que llegan con un derecho vulnerado a un servicio.

Con este marco, UNICEF comenzó a trabajar en la implementación de registros nominales en el año 2010 junto con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Esa experiencia ha sido fortalecida y enriquecida y, en la actualidad, se continúa apoyando la mejora continua. A su vez, ha permitido contar con valiosas lecciones aprendidas para trabajar, a partir de 2016, con otras jurisdicciones como Córdoba, La Pampa, Entre Ríos, San Juan, Río Negro, Misiones, Tucumán, Salta, Jujuy y Santa Cruz.

En la actualidad, la implementación de Registros Nominales forma parte de una política federal, con participación del nivel nacional y provincial, avalada por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.

El presente documento consta de dos grandes partes. En primer lugar, ofrece el marco conceptual, metodológico y normativo de implementación del RUN. Y, luego, se presentan las características del proceso de implementación, que surgen de la experiencia de estar implementando el RUN en más de diez provincias argentinas.

Desde UNICEF estamos haciendo un aporte para la gestión de las políticas públicas de niñez y adolescencia. En ese sentido, reafirmamos que es clave **registrar las intervenciones de cada niño, niña o adolescente para garantizar y restituir sus derechos.**

Luisa Brumana

Representante de UNICEF Argentina

Contenido

Acrónimos y Abreviaturas	10
I. Introducción	11
Parte I – Marco normativo y conceptual del RUN	13
II. El marco normativo internacional y nacional	14
¿Qué es la protección especial de derechos?	14
¿A qué familia se refiere la Ley 26.061?	15
¿Qué es un Sistema de Protección Integral de los Derechos?	16
¿Cuándo una medida es de protección de derechos?	16
¿Qué son las medidas excepcionales de protección de derechos?	17
¿Qué pasa después?	18
III. Los motivos de Intervención en el Sistema de Protección de Derechos	23
¿Qué se entiende por Intervención del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de NNyA?	24
Diferencia entre Amenaza y Vulneración de Derechos	25
¿Cuándo el Sistema de Promoción y Protección tiene que intervenir?	25
Diferencia entre Vulnerabilidad Social y Vulneración de Derechos	25
¿Cómo se interpretan las amenazas y vulneraciones de derechos?	26
¿Quién y cuándo se define el motivo de intervención?	26
¿Por qué priorizar un motivo de intervención?	26
Tabla sintética de motivos de intervención	27
IV. Las intervenciones para la protección integral y excepcional de derechos de NNyA y su registro	29
Plano individual	30
Plano Familiar	31
Plano comunitario	31
Plano Societal	32
¿Existe un orden lógico de las intervenciones del SPPD?	32
V. El registro de las intervenciones del Sistema de Promoción y Protección de Derechos	33
¿Cuáles son las intervenciones que se pueden registrar en el RUN?	33
¿Qué herramientas ofrece el RUN para planificar la restitución de derechos?	34
¿Qué se entiende por tipos de Intervención en el RUN?	34
¿Cómo se clasifican los tipos de intervención en el RUN?	34
¿Cómo se relacionan las intervenciones con los procesos sustantivos del SPPD?	36
VI. A modo de síntesis	37
Parte II – Operatoria general del Registro Único Nominal (RUN)	38
VII. Definición y alcances del RUN	39
¿Para qué sirve el RUN?	39
¿Cuáles son las problemáticas que contribuye a resolver?	40
¿Cuál es el alcance del RUN? ¿En qué casos se debe utilizar?	40
¿Quiénes pueden operar el RUN?	41

VIII. El legajo único nominal como unidad sustantiva del registro	41
¿Cuándo y cómo se abre un legajo?	41
¿Cómo se identifica un legajo en el RUN?	42
¿Cómo se ordena un legajo?	42
¿Qué información se debe incorporar al legajo?	43
¿Con qué frecuencia se sube información al legajo?	43
¿Es posible adjuntar archivos vinculados al Legajo?	44
¿El sistema tiene alertas de aviso de vencimientos de plazos de las Medidas de Protección Excepcional?	44
IX. Procesos operativos del RUN	45
¿Qué y cuáles son los procesos en los SPPD?	45
Medidas de Protección Integral (MPI)	46
Flujograma 1: Medida de Protección Integral (MPI)	47
Medidas de Protección Excepcional (MPE)	47
Plan Estratégico de Restitución (PER)	47
Flujograma 2: Medida de Protección Excepcional (MPE)	49
Medidas de Justicia Penal Juvenil (MPJ)	50
Flujograma 3: MPJ	50
Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE)	50
Flujograma4: Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE)	52
Recepción y Derivación de Llamados de la Línea #102	52
Flujograma 5: Línea #102	53
X. Roles de los usuarios en el RUN	53
Administrador RUN	53
Funcionario Político	53
Supervisor	53
Equipo Jurídico - Dictamen	53
Equipo Territorial Provincial	53
Operador Local - Equipo Municipal	55
Operador Línea #102	55
Referente del PAE	55
XI. Análisis y lectura de la información del RUN	60
¿Cuál es la población abordada por SPPD?	60
¿Cuáles son los principales motivos sobre los cuales los equipos del SPPD trabajan?	60
¿Cuáles son los tiempos de los procesos?	60
¿Se puede o debe priorizar el trabajo?	60
¿Cómo se garantiza el acceso a derechos durante el proceso de restitución?	61
¿Cuáles son las demandas de la población?	61
¿Se puede mejorar el sistema de cuidados alternativos?	61
¿Es eficiente la distribución geográfica de los dispositivos de cuidados alternativos?	61
¿Hacia dónde es prioritario expandir, descentralizar el SPPD?	61
¿Hay equipos que requieren capacitación específica?	62
¿Cómo se puede usar la información para obtener más recursos para el SPPD?	62
Descripción de la herramienta de Reportes	62
Reportes de Legajos	62
Reporte de Intervenciones	62
Reporte de Línea #102	62

Parte III: – Marco metodológico de implementación del RUN	63
XII. Implementación del RUN en una provincia	64
Criterios de elegibilidad de las provincias	64
Etapa 1: Preparatoria o Diagnóstico	64
Etapa 2: Instalación del RUN	65
Etapa 3: Implementación provincial del RUN	67
Etapa 4: Capacitación y uso de la información	67
Bibliografía	69
Anexo 1: Derechos de NNyA	72
Anexo 2: Definición de Motivos de intervención	74

Acrónimos y abreviaturas

AUH: Asignación Universal por Hijo

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CCyCN: Código Civil y Comercial de la Nación

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CUD: Certificado Único de Discapacidad

DNI: Documento Nacional de Identidad

HCDN: Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Línea #102: Proceso para la Atención y derivación de llamados recibidos en la Línea #102

MPE: Medidas de Protección Excepcional

MPI: Medidas de Protección Integral

MPJ: Medidas de Justicia Penal Juvenil

NNoA: Niños, Niñas o Adolescentes

NNyA: Niños, Niñas y Adolescentes

OC: Opinión Consultiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

PAE: Programa de Acompañamiento para el Egreso

PER: Plan Estratégico de Restitución de Derechos

RUN: Registro Único Nominal

SENNAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

SPPD: Sistemas de Protección y Promoción de Derechos

TIC: Tecnologías de Información y Comunicación

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1 INTRODUCCIÓN

La sanción de la Ley Nacional 26.061 ha inaugurado un nuevo paradigma sobre la niñez y adolescencia, así como también una nueva forma de abordar y dar respuesta a la situación de niñas/os y adolescentes (NNyA) con derechos vulnerados.

La implementación a nivel provincial de los Sistemas de Protección y Promoción de Derechos, (en adelante SPPD), ha significado la conformación y/o reorganización de los organismos especializados en la protección de NNyA, así como la adecuación de procedimientos, programas y modos de intervención a nivel provincial y municipal.

En este contexto adquiere relevancia el desarrollo de herramientas de gestión y sistematización de los registros administrativos de los organismos de protección integral con la finalidad de evitar la duplicación y superposición de las actuaciones, así como también disponer de información para abordar situaciones de NNyA con derechos vulnerados.

La producción y difusión de información es un insumo indispensable y fundamental para el diseño, la gestión y evaluación de las políticas dirigidas a la niñez y la adolescencia. Es en ese sentido que los sistemas de información operan como ordenadores de los procesos sustantivos de los organismos del sistema, a la vez que constituyen una herramienta de gestión que permite contar con información confiable, continua y pertinente para elaborar diagnósticos y realizar un monitoreo de la situación de NNyA.

En Argentina, para contar con datos actualizados sobre cuántos niños, niñas y adolescentes se encuentran sin cuidados parentales, cuántos viven en instituciones o en programas de acogimiento familiar, cuántos fueron víctimas de violencia o de abuso sexual, se realizan relevamientos puntuales con consultas específicas a las jurisdicciones¹. A partir de la misma metodología se releva información sobre cuántos se encuentran en situación legal para ser adoptados o cuántos adolescentes se encuentran en conflicto con la ley penal.

La información disponible surge de relevamientos puntuales y no de registros permanentes y sistemáticos que permitan mejorar la gestión cotidiana de los equipos de protección de derechos y el monitoreo de las intervenciones para la restitución ante situaciones de vulneración. El desafío es pasar del relevamiento al registro. En este sentido, el desarrollo de Registros Nominales constituye un paso fundamental para el fortalecimiento del SPPD, dado que son una herramienta de gestión que facilita las acciones y medidas adoptadas para garantizar y restituir derechos, verificar la incidencia de las políticas y captar la persistencia o el surgimiento de nuevas problemáticas.

El presente documento se elaboró con el objetivo de presentar la herramienta del Registro Único Nominal de NNyA, en adelante (RUN), a la vez de dar cuenta del marco normativo e institucional del SPPD en el contexto en el que fue diseñado. El mismo fue pensado como apoyo conceptual y metodológico-operativo del proceso de implementación de RUN en las provincias y para la articulación y consolidación de la información a nivel nacional.

El documento y el Manual de Usuario del RUN constituyen dos insumos para el conocimiento de esta herramienta de gestión atendiendo a aspectos conceptuales, técnico-profesionales y operativos de la gestión.

Se espera que como resultado del proceso de implementación del RUN y a partir de la información generada se fortalezcan significativamente los servicios de protección provinciales, dotándolos de recursos acordes y acompañando la descentralización para que la protección sea un derecho efectivo de todos los niños, niñas y adolescentes independientemente de dónde residan.

A lo largo de estas páginas, el lector podrá comprender los alcances que la implementación del RUN tiene para el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes a nivel de las jurisdicciones.

¹ Desde el año 2009, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) de la República Argentina viene impulsando la realización de un relevamiento de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en todo el territorio nacional. El primero de ellos, producido conjuntamente por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y UNICEF Argentina, se publicó en el año 2012, fue replicado en el 2014-y recientemente en 2017. <https://www.unicef.org/argentina/media/4196/file>

Para la implementación del RUN, se requiere que las provincias cumplan con tres criterios de elegibilidad que hacen viable el proyecto: la voluntad política de la autoridad de niñez, una mínima capacidad tecnológica y la disposición y gobernanza de los equipos técnicos.

La puesta en marcha del proyecto consta de cuatro etapas.

1) Una etapa preparatoria o diagnóstica: en la que se aborda la previa adecuación, formalización de procedimientos y circuitos de gestión de las intervenciones que realizan los organismos; se analizan las herramientas o instrumentos y formatos de registro y sistematización de la información que se vienen utilizando (legajos, etc.); y se releva la capacidad tecnológica del organismo de niñez.

2) Una segunda etapa de instalación del RUN: centrada en adecuar el sistema RUN a las necesidades y estándares provinciales (tanto desde el punto de vista informático como procedimental y administrativo).

3) La tercera etapa implica la implementación provincial del RUN: con capacitación y asistencia técnica a los usuarios y el diseño y ejecución del plan de carga inicial.

4) Finalmente, la cuarta y última etapa de capacitación y uso de la información que provee el RUN. Esta instancia apunta a mejorar las prácticas de atención y estrategias de restitución de derechos de los NNyA.

El documento se organiza de la siguiente manera: en la primera parte se desarrollan conceptualmente los principios o los conceptos fundamentales sobre los cuales se constituyen los sistemas de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Luego se abordan aspectos de índole técnico-operativo en el proceso de instalación del RUN.

La segunda parte describe el Registro Único Nominal con sus funcionalidades y alcances, la estrategia de centrar el trabajo en torno al legajo de cada uno de los NNyA abordados y la descripción de los procesos que a la fecha se encuentran desarrollados. También se detallan los roles de los distintos tipos de usuarios con sus respectivos alcances y se presenta la herramienta de reportes que es uno de los ejes fundamentales. A partir de los reportes se cuenta con información sobre la población abordada, las intervenciones, y el seguimiento de la gestión permitirá aportar evidencia para la toma de decisiones.

Por último, la tercera parte explica la estrategia de implementación en las provincias dentro del marco de la cooperación entre Grupo Pharos y UNICEF.

PARTE 1
MARCO NORMATIVO Y
CONCEPTUAL DEL RUN

2

EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL

La Ley 26.061, vigente en Argentina desde fines de 2005, instrumenta a nivel nacional lo que ella misma denomina Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (SPPD).

Se trata de una norma que plasmó para todo el país la redefinición del mecanismo de acción por el que el mundo adulto debe asegurar que NNyA puedan gozar plenamente de sus derechos.

Y por tratarse de derechos humanos, es el Estado quien, a través de distintos actores, debe garantizar la efectividad de esos derechos. Pero debe hacerlo de una determinada manera y no de otra.

Se trató de la concreción en el plano normativo nacional de lo que se ha llamado el Corpus Iuris Internacional de Protección a los Derechos del Niño, término acuñado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) a partir de su sentencia en el caso Villagrán Morales en 1999, para interpretar la protección especial dispuesta por el art. 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Este Corpus Iuris Internacional se integra con la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, ambos con jerarquía constitucional en nuestro país, pero también con todos los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos, aglutinados en torno al principio de protección especial que resguarda los derechos de niños, niñas y adolescentes; es decir, teniendo en cuenta su especificidad como personas en crecimiento.

Además, es complementado y actualizado permanentemente con la interpretación que de ellos mismos se formule, tal como lo hacen la Corte IDH y el Comité de los Derechos del Niño.

¿Qué es la protección especial de derechos?²

Bajo el amparo de la protección especial se tiende a tomar en cuenta que niños, niñas y adolescentes son personas en crecimiento, que por ello enfrentan mayores dificultades para ser los artífices de la propia protección de sus derechos y que son otras personas (el Estado, la comunidad, su familia) quienes se encargan de ello. Entonces, para hacerlo, deben tomar en cuenta ese crecimiento para que su actuación tienda a alcanzar progresivamente la plena autonomía para el ejercicio de sus derechos.

Esta tarea implica reparar en la particularidad del niño, niña o adolescente en cuanto a su edad, su grado de madurez y demás circunstancias personales con el fin de implementar medidas especiales adicionales a las que, en similares circunstancias, deberían tomarse con personas adultas.

Con este marco y en atención al objeto de este documento, cobra particular importancia el ámbito familiar en el que niños, niñas y adolescentes transcurren cotidianamente sus días porque es hacia allí donde deben converger los esfuerzos del sistema de protección para garantizar los derechos de la infancia.

Se asume, por lo tanto, que encontrarán satisfechos sus derechos, desde una perspectiva de derechos humanos, si es en el ámbito de sus familias.

El art. 7º de la Ley 26.061 establece que la familia es responsable en forma prioritaria de asegurar a la niñez el disfrute pleno y el ejercicio efectivo de sus derechos y garantías y el Estado es responsable también de que ello sea posible.

² Este apartado se basa parcialmente en la *Nota Técnica Nro. 1: Elementos para la definición de las medidas de protección de derechos en la Ley Nacional 26.061*, elaborada en el marco del proyecto de Registros Únicos Nominales de NNyA en el Sistema de Protección (Etapa 2) que Grupo Pharos lleva adelante en convenio con UNICEF Argentina.

Esta disposición es el corazón del SPPD. Entre las pautas con las que deben elaborarse las políticas públicas orientadas por la protección especial de la niñez y adolescencia, en primer lugar, se dispone con claridad el “fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” (Ley 26.061, art. 4 inc. a).

La idea de protección que rodeaba la intervención clásica del Patronato del Estado (Ley Nacional 10.903 y todas las normas provinciales que establecieron dispositivos tutelares nucleados en torno de lo que se identificó como doctrina de la situación irregular) consideraba la situación de niños, niñas y adolescentes en su individualidad, aislados de las circunstancias en las que habían transcurrido sus vidas y ejecutando planes estandarizados, generalmente asociados con la separación de su medio familiar y la crianza en lugares donde su sola permanencia allí era la medida que lo estaba protegiendo, garantizándole alimentación, salud, vivienda y educación.

Por el contrario, actuar desde una perspectiva de derechos humanos encierra el desafío de bregar por que la efectiva realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes se produzca en sus familias, que sea allí donde se promueva la autonomía en el ejercicio gradual de derechos y que sea a través de ellas que se garantice la protección especial.

¿A qué familia se refiere la Ley 26.061?

Para responder a esta pregunta es necesario señalar en primer lugar, que la familia no responde a un modelo universal e inmutable. Tampoco se reduce a las personas con las cuales niños, niñas y adolescentes tengan vínculo de parentesco, porque este es un elemento estático que evidencia solo una parte de sus miembros.

Los vínculos, que unen a las personas tienen fundamento en la cotidianeidad y el afecto que para ellas mismas representan. Incluyen el parentesco, pero con ello no es suficiente para identificarlos, los miembros de una familia tienen entre sí una cercanía de trato que los convierte en indispensables para transitar situaciones complejas.

Cada persona tiene entonces una familia con la que mantiene vínculos socioafectivos que puede ser muy diversa de otra y son esos vínculos familiares los que normativamente adquieren protagonismo.

La noción de familia aquí está asociada con el lugar que una persona ocupa para otra, con la familiaridad, lo familiar, y lo que cualifica el vínculo de esa forma es lo significativo y afectivo para las personas que forman parte de esa relación, a pesar de las asimetrías propias de la edad, se trata de una relación afectiva recíproca y de hecho, que va más allá de los vínculos de parentesco o de derecho.

En consecuencia, entender al vínculo familiar en función de los roles que se desempeñan entre esa pluralidad de personas, evidencia la existencia de múltiples configuraciones de familias y no de un modelo familiar único. La manera de comprender el significado de esos vínculos es la escucha activa y la interpretación de sus emociones, la participación del NNyA en la descripción de “su” familia contribuye a poner en evidencia la configuración afectiva de la familia para el niño o niña.

El plural reafirma la idea de la diversidad de las formas familiares que conforman la realidad actual en la que crecen niños, niñas y adolescentes, todas bajo el amparo de la protección integral establecida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos, algunos con jerarquía constitucional, que repiten dicho postulado.

Esta diversidad de formas familiares ha sido reconocida también en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante CCyCN) que regula, desde el año 2015, algunas de las opciones que se dan en la realidad, en pos de proteger los derechos de sus integrantes sobre la base del principio de solidaridad familiar (Kemelmajer de Carlucci, 2014).

Entonces, en este sentido la sociedad y el Estado deberán respetar las múltiples configuraciones familiares en las que niños, niñas y adolescentes transcurren sus vidas, resguardando esos lazos y fortaleciéndolos cuando fuere necesario.

¿Qué es un Sistema de Protección Integral de los Derechos?

Normativamente, se dispone que **es un conjunto de actores en torno de un objetivo común: asegurar el efectivo goce de los derechos y garantías a los niños, niñas y adolescentes**. En Argentina la Ley 26.061, señala en el art. 32 que el SPPD está formado por:

...aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional... (art. 32 Ley 26.061)

Estos organismos, actores y servicios actúan bajo el imperio del **principio de la corresponsabilidad**, es decir promoviendo que cada quién desarrolle sus tareas en el ámbito de sus competencias, pero amparándose en la noción de que otros también están trabajando con el mismo objetivo (un docente en una escuela, un médico en un centro de salud, un profesor de educación física en el club del barrio, un pariente que cuida mientras los progenitores trabajan) y todos y cada uno son indispensables.

La articulación de todas esas acciones es la que debe garantizar la satisfacción integral, simultánea y cotidiana de derechos por parte de niños, niñas y adolescentes.

Esta articulación cobra relevancia para los organismos administrativos de protección de derechos en tanto debe ser evidenciada, explicitada y considerada en las medidas de protección que se establezcan frente a situaciones donde niños, niñas o adolescentes vean amenazados o vulnerados sus derechos.

¿Cuándo una medida es de protección de derechos?

Entre los medios con los que debe contar el SPPD se encuentran las medidas de protección de derechos que pueden ser definidas como cualquier actividad estatal que tenga por objeto garantizar la efectividad de un derecho, frente a su amenaza o violación.

La ley 26.061 organizó un sistema en el que las medidas de protección de derechos provienen del organismo administrativo con competencia local en materia de infancia.

Tanto las leyes provinciales que se sancionaron antes de la ley nacional como las que se dictaron después sostienen este esquema.

Si bien la gestión administrativa podría suponer la antítesis a la gestión judicial, asociada tradicionalmente a dispositivos tutelares, la realidad es que la protección integral de los derechos de la infancia desde una perspectiva de derechos humanos depende del objeto y los fines que establecen y orientan la actuación, respetando el principio de la protección especial de derechos.

No se trata solamente de un cambio del órgano que implementa las medidas de protección, sino que el paradigma de la Protección Integral debe plasmarse en las intervenciones. Lo que el SPPD hace, los objetivos y las estrategias que se despliegan evidencian el cambio de paradigma normativamente adoptado.

Es decir que, de la misma manera en que administrativamente se registran los nacimientos, los matrimonios y

las defunciones o que judicialmente se decretan los divorcios, por normativa se ha dispuesto que las medidas de protección de derechos deben ser adoptadas por los organismos administrativos con competencia local.

Ello no significa que los órganos administrativos tengan facultades jurisdiccionales. Siempre ejercen función administrativa, que debe ser respetuosa de las normas que establecen los límites de su actuación. En el marco de un Estado constitucional y convencional de derecho como el que rige en el país, para que la función administrativa sea constitucionalmente válida.

Consecuentemente, el objeto de las medidas de protección es variado y se relaciona con el o los derechos que tiendan proteger o restablecer.

Si bien no es posible diseñar un universo estandarizado de alternativas para todas las situaciones, sino que, por el contrario, la premisa a respetar es la particularidad por la que está atravesando el niño, niña o adolescente y su familia, el art. 37 de la Ley 26.061 establece una enumeración no taxativa de ellas: a) Aquellas tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar; b) Solicitud de becas de estudio o para jardines maternos o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; c) Asistencia integral a la embarazada; d) Inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; e) Cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa; f) Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; g) Asistencia económica.

Como se dijo, toda intervención estatal orientada a la preservación o restablecimiento de derechos configura una medida de protección. Tanto las enumeradas como las que se diseñen y ejecuten responden a ese concepto si, además, respetan una serie de garantías también normativamente dispuestas por la Ley 26.061 que se describen a continuación:

a) Preservación de los vínculos familiares. Tanto el organismo administrativo con competencia local como el resto de organismos, entidades y servicios que conforman el SPPD deben tender, a partir de la debida articulación, a que el niño, niña o adolescente continúe viviendo en su hogar con su familia. Este elemento material en el que se convierte la convivencia es la base donde se asientan una serie de deberes y derechos de los adultos en relación con los niños, relativos a la cotidianidad de su cuidado personal.

En consecuencia, este compromiso de trabajo normativamente asumido debiera ser ponderado al momento de adoptar una medida de protección integral juntamente con la estrategia que se implemente.

b) Provisionalidad. En tanto responden a una situación de amenaza o violación de derechos, las mismas deben perdurar mientras sean conducentes con el objetivo buscado. Requieren de revisión periódica a fin de corroborar su pertinencia, decidir la sustitución por otra o hacerla cesar por haber obtenido el resultado esperado. Las medidas de protección pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas en cualquier momento por acto de la autoridad competente que las haya dispuesto y cuando las circunstancias que las causaron varíen o cesen (art. 38).

¿Qué son las medidas excepcionales de protección de derechos?

Si desde la normativa se señala que la estrategia de restitución de derechos debe tender prioritariamente a la protección de derechos en el ámbito del hogar y las familias de niños, niñas y adolescentes, se evidencia que la excepcionalidad viene dada por su separación y apartamiento de ese lugar.

Habiéndose agotado la posibilidad de tomar medidas de protección integral, el niño, niña o adolescente deberá vivir separado de su grupo familiar de origen por un tiempo, para que sea posible llevar adelante una

estrategia que restablezca los derechos amenazados o vulnerados que habilitaron la adopción de esa medida y, de esa manera, poder retornar a su hogar.

Esta excepcionalidad está dispuesta expresamente por la norma, en tanto el artículo 40 dispone que:

Solo serán procedentes cuando, previamente, se hayan cumplimentado debidamente las medidas dispuestas en el artículo 33.

En consecuencia, el organismo administrativo con competencia local toma la decisión de adoptar la medida excepcional de protección de derechos en consideración a los resultados de lo actuado previamente por el mismo SPPD, articulando con quién estime pertinente para el objeto y los fines de la estrategia restitutoria de derechos a ejecutarse.

Las medidas excepcionales de protección de derechos tienen características propias que las distinguen del resto de las medidas de protección integral. La primera gran diferencia ya fue marcada y es que la estrategia de restitución de derechos se lleva a cabo con el niño, niña o adolescente fuera de su hogar.

Por la gravedad que representa fundamentalmente para el niño, niña o adolescente arribar a este tipo de medidas requiere de algunas salvaguardas, normativamente impuestas:

a) Temporalidad. Una medida excepcional, como herramienta que posibilite una estrategia restitutoria de derechos, requiere que sea implementada con premura, necesita la concentración de esfuerzos de quienes estén involucrados para que el niño, niña o adolescente pueda retornar rápidamente a su hogar. Señala el art. 39 de la Ley 26.061:

Estas medidas son limitadas en el tiempo y solo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen.

El Decreto 415/2006 establece precisiones en cuanto al plazo:

El plazo a que se refiere el párrafo tercero del artículo 39 que se reglamenta en ningún caso podrá exceder los noventa (90) días de duración y deberá quedar claramente consignado al adoptarse la medida excepcional.

En aquellos casos en que persistan las causas que dieron origen a la medida excepcional y se resolviere prorrogarla, deberá fijarse un nuevo plazo de duración, mediante acto fundado, el que deberá ser notificado a todas las partes.

Los plazos reseñados hacen referencia al máximo permitido, su correcta interpretación implica focalizarse en acortarlos en función de la excepcionalidad de la situación.

Por otra parte, la prórroga de la medida excepcional habilitará una instancia de revisión de la estrategia de restitución de derechos implementada, analizando los logros obtenidos, pero fundamentalmente los resultados que todavía se esperan y que podrían ser posibles en el nuevo plazo de tiempo. Consecuentemente, el acto fundado de prórroga debe ser también sometido a control de legalidad por parte del poder judicial.

b) Fundamentación. Las razones que dan sentido a la adopción de una medida excepcional deben ser amenazas o violaciones de extrema gravedad a los derechos de niños, niñas y adolescentes. Esa gravedad debe ser evaluada en función de la necesidad de que salgan de su hogar para lograr el restablecimiento del goce pleno y efectivo de sus derechos.

Nunca la pobreza puede fundamentar una medida excepcional.

Por ello, normativamente se impone que no es posible la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales a través de la separación de la persona afectada de su hogar.

Desde otro ángulo, tampoco puede ser fundamento la ausencia de otra opción por parte del organismo administrativo. El inciso f del art. 40 de la Ley prohíbe que la aplicación de una medida excepcional obedezca a la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas estatales

Es imposible contar con un catálogo acabado de situaciones que habiliten la adopción de una medida excepcional, debiendo recurrir, en el caso concreto, a la ponderación de la situación y las posibilidades de restablecimiento al poner en ejecución la estrategia de restitución de derechos.

El art. 9 de la CDN menciona algunas circunstancias fácticas que podrían habilitar la separación del niño, niña o adolescente de su hogar:

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres...

En consonancia con lo expuesto, la reglamentación del art. 39 de la norma nacional dispone 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.

c) Cumplimiento. La medida excepcional puede cumplirse en el ámbito de la familia ampliada o en un ámbito institucional.

En correlación con la obligación normativa de preservar los vínculos familiares de niños, niñas y adolescentes, la primera opción donde cumplir la decisión de separarlos de su hogar es junto a su familia ampliada. Lo señala expresamente el art. 41 entre los criterios para la aplicación de medidas excepcionales de protección de derechos como “permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos”.

Consecuentemente, la convivencia por fuera de su grupo familiar se convierte en la última opción a la que el SPPD puede acudir, cualquiera sea el programa o dispositivo de cuidado para niños, niñas o adolescentes carentes o privados de cuidados parentales, sea bajo la modalidad familiar o institucional de que se trate.

De lo expuesto se desprende que en estos casos la excepcionalidad se acentúa, requiriéndose el máximo de los esfuerzos para flexibilizar cuanto antes la medida, a través de su cumplimiento en un ámbito familiar alternativo o del regreso al hogar.

d) Respeto por el centro de vida. Las medidas excepcionales requieren el respeto del centro de vida del niño, niña o adolescente y ello debe ser ponderado al momento de decidir el lugar donde la misma se cumplirá. El Comité sobre los Derechos del Niño en su Observación General 14/2013 tiene dicho que:

La conservación del entorno familiar engloba la preservación de las relaciones del niño en un sentido amplio. Esas relaciones abarcan a la familia ampliada, como los abuelos, los tíos y tías, los amigos, la escuela y el entorno en general... (Párrafo 70).

La Ley 26.061 se refiere a este tema en dos disposiciones:

(...)Al considerar las soluciones se prestará especial atención a la continuidad en la educación de las niñas, niños y adolescentes, y a su origen étnico, religioso,

cultural y lingüístico (...) (art. 41, inc. b)

d) Las medidas de protección excepcional que se tomen con relación a grupos de hermanos deben preservar la convivencia de los mismos (...) (art. 41, inc. d)

e) Procedimiento. La adopción de una medida excepcional apareja una serie de decisiones y obligaciones a tomar por el órgano administrativo, tanto de su parte como del organismo judicial interviniente.

En primer lugar, debe ser declarada procedente la excepción de la que se viene hablando. Ello implica que el organismo administrativo tome una decisión respecto a la imposibilidad de llevar adelante una estrategia de restitución de derechos mientras el niño, niña o adolescente continúe conviviendo en su hogar. A lo expuesto le sigue decidir el lugar de cumplimiento de la medida, ponderando los derechos en juego de acuerdo con las alternativas existentes. En estas opciones, la palabra del niño, niña o adolescente le otorgará un mayor peso relativo a una opción frente a otra.

Además, debe definirse el plan de acción a desarrollar mientras persista la medida excepcional. El objetivo debe ser siempre el retorno del niño, niña o adolescente a su hogar y la satisfacción de derechos en ese ámbito. El plan de acción requiere explicitar la articulación entre todos los integrantes del SPPD, estableciendo los logros que se pretenden alcanzar. Por último, resta definir el plazo de duración estimado el que, como se dijo, no puede ser mayor a 90 días.

Cumplidos estos pasos, adoptada la medida y dispuesta a través de un acto jurídicamente fundado, se le da intervención al organismo judicial competente a los efectos de que pueda controlar la legalidad de la misma.

Normativamente se ha impuesto que todas las medidas excepcionales, cualquiera sea su lugar de cumplimiento, son actos donde la revisión judicial se acrecienta y requieren de su control de legalidad. Ello obedece a que llevan aparejadas la separación de un niño, niña o adolescente de su hogar para desplegar una estrategia de restitución de derechos amenazados o vulnerados. Continúa el art. 41:

La autoridad competente de cada jurisdicción, en protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes dentro del plazo de SETENTA Y DOS (72) horas de notificado, con citación y audiencia de los representantes legales, deberá resolver la legalidad de la medida; resuelta esta, la autoridad judicial competente deberá derivar el caso a la autoridad local competente de aplicación para que esta implemente las medidas pertinentes.

f) Derecho a ser oído. Los organismos administrativos deben garantizar la efectiva participación del niño, niña o adolescente en todas las actuaciones en las que se adopte una medida de protección de derechos y, especialmente, en las excepcionales que implican la separación de su hogar y de su familia de origen.

Por consiguiente, la determinación de la adopción de una medida excepcional, como así también la mejor manera de llevarla adelante, requiere necesariamente la intervención del niño, niña o adolescente y debe constar esa circunstancia cuando se fundamente jurídicamente la misma.

¿Qué pasa después?

Las medidas excepcionales tienen un tiempo acotado de duración: 90 días prorrogables por otros 90 días. La normativa establece que ese es el plazo máximo que un niño puede estar separado de su hogar en el marco de una medida administrativa mientras se ejecuta una estrategia de restitución de derechos.

Pasado ese plazo, la intervención judicial tiene otro sentido, ya que debe dotar de mayor seguridad a la situación jurídica en la que el niño, niña o adolescente se encuentre, deja de tener como misión el control de la legalidad de las medidas administrativas para pasar a dirigir la estrategia jurídica que posibilite el mantenimiento de un niño, niña o adolescente separado de sus progenitores, en tanto y en cuanto, existan acciones a desplegar para que pueda volver a convivir con ellos en el corto plazo.

Para ello, el CCyCN vigente desde el año 2015 ha dispuesto de algunas figuras a las que se puede recurrir para darle juridicidad a esas situaciones que ya no son medidas excepcionales.

a) Otorgamiento de la guarda a un pariente: con el término guarda, en general, se hace referencia a la convivencia concreta de un adulto junto al niño, niña o adolescente. La figura no tenía regulación hasta que se la incluyó en el art. 657 del CCyCN conectada con la intervención que lleva adelante el SPPD. Establece la primera parte de la norma:

En supuestos de especial gravedad, el juez puede otorgar la guarda a un pariente por un plazo de un año, prorrogable por razones fundadas por otro período igual. Vencido el plazo, el juez debe resolver la situación del niño, niña o adolescente mediante otras figuras que se regulan en este Código (...)

Las circunstancias fácticas que habilitan esta guarda judicial deben revestir especial gravedad y son las mismas que habilitan la adopción de una medida excepcional. Entonces, pasados los 90 días de aquella, prorrogada por otros 90 días, la guarda se impone como una alternativa por un plazo de un año prorrogable por igual término. Al respecto, se sostuvo entre los fundamentos del anteproyecto del CCyCN que:

(...) se trata de regular las consecuencias jurídicas de medidas excepcionales como las previstas en los arts. 39 y siguientes de la ley 26.061, que implican que el niño permanece transitoriamente en medios familiares alternativos. De este modo, al establecer los deberes y derechos de los guardadores, se otorga seguridad jurídica a este tipo de situaciones complejas.

Si la estrategia de restitución de derechos requiere de mayor tiempo de trabajo, otorgar la guarda a un pariente se impone como la alternativa que garantiza la seguridad jurídica de las personas involucradas, principalmente niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, debe destacarse que cuando no existe posibilidad de desarrollo de acciones que permitan el retorno al hogar original, el mantenimiento de la guarda carece de razones que fundamenten su excepcionalidad, debiendo resolverse la situación jurídica de la persona menor de edad a través de otras medidas.

En cuanto a los contornos de la figura, la última parte del art. 657 del CCyCN dispone:

(...) El guardador tiene el cuidado personal del niño o adolescente y está facultado para tomar las decisiones relativas a las actividades de la vida cotidiana, sin perjuicio de que la responsabilidad parental quede en cabeza del o los progenitores, quienes conservan los derechos y responsabilidades emergentes de esta titularidad y ejercicio.

A diferencia de lo que sucede con los progenitores cuando ejercen la responsabilidad parental o los tutores cuando ejercen la tutela, en la guarda el guardador no posee la representación legal del NNyA y sus deberes se restringen exclusivamente a su cuidado, protección y formación³.

³ Debe destacarse que durante el trámite parlamentario que anticipó la sanción del CCyCN, el artículo fue reformado por el Senado que suprimió la posibilidad de que la guarda pueda ser otorgada a un tercero que no tenga un parentesco en el sentido estricto de la palabra. Los motivos son los mismos que los que se esgrimieron respecto a la imposibilidad de delegación de la responsabilidad parental a un tercero del art. 643 del CCyCN, es decir evitar la generación de situaciones de ilegalidad y posibles abusos, restringiendo entonces el otorgamiento de la guarda a los parientes del niño, niña o adolescente:

La posibilidad de otorgar el ejercicio de la responsabilidad parental a un “tercero idóneo” podría generar situaciones de ilegalidad y posibles abusos, por lo que se considera conveniente su supresión, en especial de acuerdo a numerosos casos, antecedentes y prácticas que se presentan en la actualidad (...). (Predictamen de la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, elaborado en noviembre de 2013 y publicado en: <http://www.parlamentario.com/noticia-67689.html>)

La modificación genera serías incongruencias ya que, si bien el objetivo de la inclusión de la guarda es trazar un puente con las consecuencias jurídicas de las medidas excepcionales de la Ley 26.061, solo podrá acudirse a la figura cuando el guardador sea un pariente en tanto, como se dijo, el ámbito familiar donde se cumple la separación del niño de su hogar, fundado en la socioafectividad, excede ampliamente los términos jurídicos del parentesco.

Esta situación ya ha generado declaraciones de inconstitucionalidad en el caso concreto de la norma.

b) Inicio de la tutela: se trata de una figura que tiene por objeto brindar protección a la persona y bienes de un niño, niña o adolescente que no ha alcanzado la plenitud de su capacidad civil cuando no haya persona que ejerza la responsabilidad parental.

Pasado el período de la medida excepcional, sin haber obtenido resultados que permitan el retorno del niño, niña o adolescente a su hogar, pero habiéndose fortalecido los vínculos con adultos idóneos para brindar protección al niño, niña o adolescente, es posible acudir a la figura de la tutela.

El análisis exhaustivo de la figura excede ampliamente el objeto de este trabajo, sin embargo, debe ponerse de resalto que la misma será siempre judicial y el proceso debe ser instado por la parte interesada.

Además, en relación con la figura reseñada en primer término, se contempla que, si se hubiera otorgado la guarda a un pariente, la protección de la persona y bienes del niño, niña y adolescente pueden quedar a cargo del guardador por decisión del juez que otorgó la guarda, si ello es más beneficioso para su interés superior; disponiendo además que el guardador es el representante legal del niño, niña o adolescente en todas aquellas cuestiones de carácter patrimonial (art. 104 CCyCN).

c) Actuación orientada a la declaración de estado de adoptabilidad: la última alternativa frente a la imposibilidad de revertir la situación por la cual un niño, niña o adolescente carece de cuidado familiar es tender a garantizar su derecho a vivir en familia a través de la adopción. La figura es conceptualizada en el CCyCN en el art. 594:

La adopción es una institución jurídica que tiene por objeto proteger el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir y desarrollarse en una familia que le procure los cuidados tendientes a satisfacer sus necesidades afectivas y materiales, cuando estos no le pueden ser proporcionados por su familia de origen.

El Código requiere la declaración judicial de la situación de adoptabilidad y así, por primera vez y con reglas claras se la regula, será la instancia donde el juez determine que la adopción es la alternativa que satisface de mejor manera el derecho a vivir en familia.

Para ello, es esencial todo lo que haya ocurrido antes de ese momento y allí radica la conexión con la actuación del SPPD.

Se establecen tres situaciones que habilitan al órgano judicial a inclinarse por la adopción. Las dos primeras responden a circunstancias donde la opción aparece con mayor claridad y por ello se establecen plazos más o menos breves. Ocurren cuando:

a) un niño, niña o adolescente no tiene filiación establecida o sus padres han fallecido, y se ha agotado la búsqueda de familiares de origen por parte del organismo administrativo competente en un plazo máximo de treinta días, prorrogables por un plazo igual solo por razón fundada. (art. 607 inc. a)

b) los padres tomaron la decisión libre e informada de que el niño o niña sea adoptado. Esta manifestación es válida solo si se produce después de los cuarenta y cinco días de producido el nacimiento. (Art. 607 inc. b)

La tercera situación sí tiene relación directa con lo actuado por el SPPD ya que los resultados obtenidos en la estrategia restitutoria de derechos respecto a un niño, niña o adolescente se convierten en la antesala de la declaración del estado de adoptabilidad. La norma habilita su disposición judicial cuando:

c) las medidas excepcionales tendientes a que el niño, niña o adolescente permanezca en su familia de origen o ampliada, no han dado resultado en un plazo máximo de ciento ochenta días (...). (art. 607 inc. c).

La conexión se evidencia también en que el proceso para obtener la declaración judicial de la situación de adoptabilidad tramita ante el juez que ejerció el control de legalidad de las medidas excepcionales (art. 609 inc. a) y requiere la intervención del organismo administrativo que participó en la etapa extrajudicial (art. 608).

El CCyCN dispone reglas para guiar la actuación de los órganos involucrados en esta etapa, en tanto dispone:

(...) Vencido el plazo máximo sin revertirse las causas que motivaron la medida, el organismo administrativo de protección de derechos del niño, niña o adolescente que tomó la decisión debe dictaminar inmediatamente sobre la situación de adoptabilidad. Dicho dictamen se debe comunicar al juez interviniente dentro del plazo de veinticuatro horas.

El juez debe resolver sobre la situación de adoptabilidad en el plazo máximo de noventa días (art. 607 inc. c).

Por último, en pos de resguardar siempre el primigenio derecho a vivir con su familia, en los términos del art. 7 de la Ley 26.061, el CCyCN dispone que:

La declaración judicial de la situación de adoptabilidad no puede ser dictada si algún familiar o referente afectivo del niño, niña o adolescente ofrece asumir su guarda o tutela y tal pedido es considerado adecuado al interés de éste.

En síntesis, las ideas expuestas a lo largo de este apartado contribuyen a la conceptualización técnica del quehacer cotidiano de los organismos administrativos de promoción y protección. Estas nociones conceptuales y normativas se encuentran en la base de la organización del SPPD y, por tanto, también organizan la estructura y dinámica del RUN en tanto herramienta de registro de las intervenciones y de la información sobre NNyA abordados en el marco del SPPD.

A continuación, se aborda otro aspecto vinculado a la intervención y que, en el marco del registro, adquiere relevancia: la definición y operacionalización de los motivos o causas de las intervenciones del SPPD, en tanto estos se encuentran relacionados con los derechos de NNyA que son vulnerados y/o amenazados.

3 LOS MOTIVOS DE INTERVENCIÓN EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS ⁴

En el marco del proceso de implementación del RUN, surge la necesidad de estandarizar algunas prácticas y definiciones para que el sistema luego pueda generar la información que todos los funcionarios y operadores del sistema esperan extraer.

El presente apartado aborda la intersección entre los derechos garantizados en la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (26.061) y la definición conceptual de los motivos de intervención.

El objetivo es contribuir a una discusión técnico-conceptual sobre conceptos fundamentales que atraviesan de modo sustantivo los procesos de toma de decisión en los organismos de aplicación del SPPD y que impactan en el uso más efectivo del Registro.

Contar con conceptos claros y legitimados por los diversos actores involucrados en la temática, sin dudas contribuirá a que el RUN se nutra de información consistente y de calidad, lo cual redundará en evidencia para la toma de decisiones en cada uno de los niveles de actuación.

⁴ Este apartado se basa parcialmente en la Nota Técnica Nro 2: Marco Conceptual y Operativo de los Motivos de Intervención en el Sistema de Protección de Derechos. Derechos de los Niños/as y Adolescentes protegidos específicamente por la Ley 26.061.

En este sentido, y desde el punto de vista de la implementación del RUN, reconocer los derechos, identificar las principales amenazas y conocer los motivos que los vulneran, son los pasos necesarios para poder desarrollar una estrategia de protección y restitución centrada en el interés superior del niño.

Los derechos reconocidos en la Ley 26.061 están asegurados por su máxima exigibilidad y sustentados en el principio del interés superior del niño. Estos derechos son de aplicación obligatoria y deben ser garantizados en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que se adopte respecto de las personas hasta los dieciocho años.

La omisión en la observancia de los deberes que corresponden a los órganos gubernamentales del Estado habilita a cualquier ciudadano a interponer acciones administrativas y judiciales a fin de restaurar el ejercicio y goce de tales derechos, a través de medidas expeditas y eficaces.

Los derechos y las garantías de los sujetos de protección de la Ley 26.061 (que son los niños, niñas y adolescentes) son de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles.

Todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. Estas características se derivan de una concepción integral de los derechos, en los que no opera ninguna forma de jerarquía ni sus violaciones o consecuencias pueden tratarse aisladamente de otras en las que no se haya actuado en forma directa. Si la integridad se rompe, se afecta la persona como un todo y no solo una parte de ella. La indivisibilidad significa que todos los derechos humanos están unidos por un mismo cuerpo de principios y que todos están situados a un mismo nivel. No hay derechos humanos más importantes que otros. A su vez, la interdependencia significa que todos los derechos humanos están interrelacionados. No puede afectarse un derecho sin afectar otros.

Dadas las características de los derechos en el marco de esta ley, el Estado tiene la obligación de actuar de oficio para garantizar su ejercicio pleno, no pudiendo ceder en ninguno de ellos.

En términos operativos, los equipos de Protección priorizan las acciones en el marco de la estrategia de restitución de derechos, pero no por ello renuncian ni se liberan de la responsabilidad de proteger el conjunto de los derechos de cada niño, niña o adolescente.

Los artículos 8 al 26 de la Ley 26.061 definen específicamente los derechos de los NNyA que deben ser garantizados. A los fines de este documento se abreviaron para centrarnos en su relación con el trabajo de los equipos de promoción y protección en su labor previa al registro de la intervención. En el Anexo 1 se detallan cada uno de ellos. A continuación, se abordan a modo de preguntas, cuestiones centrales de la intervención del SPPD que surgen como respuesta frente a situaciones de amenaza o vulneración de derechos que se puedan detectar.

Asimismo, en este apartado y a fin de facilitar una unidad de criterios al interior de los equipos que intervienen en el diagnóstico, procesos de protección y restitución de derechos de NNyA se presenta un glosario de motivos de intervención, con sus respectivas definiciones y clasificación que es el que se refleja en el RUN.

¿Qué se entiende por Intervención del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de NNyA?

Las acciones de protección de derechos son tantas como situaciones de amenaza o vulneración de derechos se puedan detectar.

Se entienden por Intervenciones del SPPD aquellas acciones destinadas a proteger o restituir cualquiera de los derechos que en un niño, niña o adolescente debe ejercer y por motivos particulares y/o circunstanciales se encuentran amenazados o vulnerados. Los derechos de los cuales los NNyA son sujetos están definidos tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño, como en la Ley 26.061 y todas las normas provinciales de aplicación de la misma.

Es importante destacar que la intervención del organismo administrativo de protección supone atravesar un límite y operar en el ámbito en que sucede la vida privada de las personas. Cruzar este límite es necesario y la razón de ser de dicha intervención es la restitución de derechos fundamentales del NNyA que se ve afectado por una situación que puede ser particular o sistemática, estructural o coyuntural. El Estado debe garantizar a todo niño que sus derechos serán respetados, incluso por sus padres, ya que las decisiones libres de estos sobre su crianza tienen como límite la vulneración de sus derechos.⁵

Diferencia entre Amenaza y Vulneración de Derechos

Una de las primeras cuestiones que se deben determinar al tomar conocimiento sobre una situación que afecta a un NNyA es si se trata de una amenaza o si efectivamente hay una vulneración de derechos. Cualquier persona, por acción o por omisión y en cualquier entorno puede generar situaciones que afectan el ejercicio de los derechos de las niñas y niños. La manera en que afectan el ejercicio de los derechos e impactan en el desarrollo y el curso de acción y la respuesta por parte del SPPD será diferente si se trata de situaciones de peligro/amenaza o vulneración.

Amenaza: consiste en la situación de inminente peligro o de riesgo para el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Vulneración: es toda situación de daño, perjuicio o lesión que impide el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

¿Cuándo el Sistema de Promoción y Protección tiene que intervenir?

Cuando un niño, niña o adolescente se encuentra en una situación que puede ser de amenaza o vulneración de sus derechos.

La existencia o no de una situación de amenaza o vulneración de sus derechos se define exclusivamente por sus consecuencias y no por las causas que la generaron. Es importante la valoración de las causas o factores asociados a la situación de riesgo o falta de protección que realicen los profesionales del SPPD ya que de ese análisis se deriva la intervención a seguir, pero en cualquiera de los dos casos se debe actuar desde el sistema de protección.

Diferencia entre Vulnerabilidad Social y Vulneración de Derechos

Uno de los puntos en los que es importante enfatizar es en la distinción de los conceptos de vulnerabilidad y vulneración.

Se entiende por vulnerabilidad social a la situación en la cual las personas, hogares y grupos no obtienen puestos de trabajo de calidad y/o estables; las redes sociales son débiles; el acceso a los servicios públicos es irregular. Esta situación de vulnerabilidad puede tener carácter de estable, cuando la trayectoria laboral está caracterizada por la exclusión de trabajos de calidad, o reciente, cuando esta trayectoria provoca una degradación progresiva de las condiciones de vida y el aumento de la exclusión en distintas esferas de la vida social (Katzman et al., 1999a:19-20).

La situación de vulnerabilidad social de los grupos sociales con los que trabaja el SPPD impone la necesidad de distinguir claramente entre vulnerabilidad social y amenazas o vulneraciones de derechos de NNyA.

⁵ Introducción al Sistema de Protección Integral de Derechos. Colección Desafíos, Cuadernillo Nro. 3: SPI. Pág 71. SENNAF, 2017.

Como se definió, la vulneración es toda situación que daña o perjudica a un NNyA en el ejercicio de sus derechos.

Mientras las personas en situación de vulnerabilidad social están expuestas a la potencial y probable vulneración de muchos de sus derechos, quien tiene un derecho vulnerado concretamente ya sufre o sufrió la privación o daño por la imposibilidad de ejercer uno o muchos de sus derechos.

La distinción es pertinente en dos sentidos distintos. En primer lugar, porque las situaciones de vulnerabilidad social de las familias no habilitan jamás a la separación de los NNoA de ellas. Eso es lo que establece el art. 33 de la Ley 26.061 en su última parte: “...La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización.”

En segundo lugar, porque en estos casos la distinción permite diseñar las estrategias de protección de derechos a través de la inclusión de las familias en los programas creados o a crearse para garantizar el goce efectivo de derechos económicos sociales y culturales, con el objeto de propender a satisfacerlos en forma interdependiente e indivisible a través del abordaje por parte del área de gobierno con competencia en la materia.⁶

¿Cómo se interpretan las amenazas y vulneraciones de derechos?

Las vulneraciones de derechos se analizan o interpretan en función de las consecuencias que las situaciones tienen en la vida de los NNyA. Es importante mantener distancia y objetividad para evitar interpretaciones subjetivas o culturalmente sesgadas, pero también mantener la mirada crítica para visibilizar situaciones de vulneración de derechos que puedan estar naturalizadas por las personas directamente involucradas (situaciones de abuso sexual, negligencia o maltrato).

¿Quién y cuándo se define el motivo de intervención?

En el momento de recibir la demanda, el profesional o el equipo, que toma la situación para su análisis y definición del curso de acción, debe recabar y analizar la información para determinar el o los motivos de la intervención. La definición del motivo de intervención (causa), que debe estar asociado a uno o más derechos vulnerados o amenazados, es central porque a partir de allí se determinan las acciones tendientes a la restitución de los derechos. En ocasiones, el motivo identificado en el diagnóstico inicial puede cambiar, ya que a veces en el proceso de trabajo con el niño/a o su familia se develen motivos más graves o urgentes.

¿Por qué priorizar un motivo de intervención?

Cuando se encuentran motivos concurrentes, es preciso que el equipo desarrolle una estrategia de priorización, ordenándolos por su nivel de gravedad y urgencia. A partir de la definición de prioridades en relación con los motivos en los que se funda la intervención, se ordena y se define de mejor manera la estrategia que se llevará adelante para la restitución de los derechos de ese niño, niña o adolescente.

⁶ El Comité de los Derechos del Niño ha señalado: “Sean cuales fueren sus circunstancias económicas, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas posibles para dar efectividad a los derechos del niño, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos” (Conforme Observación General N° 5 “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párrafo 8, CRC/GC/2003/5 - 03-45517 – OHCHR).

Tabla sintética de motivos de intervención

A continuación, se presenta una tabla que sintetiza los motivos y submotivos de vulneración de derechos, según sean los derechos vulnerados. Cabe destacar que la tabla de motivos es una propuesta que se realiza desde UNICEF y que será trabajada junto a los responsables de la implementación del Registro Nominal a nivel nacional y en las provincias. La descripción de cada uno de los motivos se encuentra en el Anexo 2.

Tabla N°.1: Motivos de intervención

Derechos vulnerados	Motivos	Sub-motivos
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.	Violencia	Maltrato físico
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		Maltrato psicológico o emocional
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		Negligencia (Descuido o trato negligente, descuido físico, descuido psicológico o emocional, descuido de la salud mental, descuido educativo).
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		Violencia doméstica/Violencia doméstica contra las mujeres.
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		Violencia entre pares/alumnos
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		Conflictiva vincular
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		Situaciones de violencia en contextos comunitarios, barriales, en la calle.
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.	Abuso sexual	
Derecho a la identidad	Abandono	
Derecho a la dignidad.	Acoso y abuso mediado por TICS	<i>Grooming</i> o acoso sexual a través de las TIC's
Derecho a la dignidad.		<i>Sexting</i>
Derecho a la dignidad.		<i>Cyberbullyng</i> o acoso digital
Derecho a la educación, al deporte y juego recreativo	Explotación	Trabajo infantil (incluye: a. actividad económica para el mercado; b. actividades referidas a la producción de bienes primarios para el consumo del hogar; c. actividades domésticas intensas en la propia casa).
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		Explotación sexual (incluye explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en viajes y turismo).
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		Trata de NNyA con fines de explotación laboral
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		Trata de NNyA con fines de explotación sexual
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		NNyA en contextos de explotación y trata de personas.

Derechos vulnerados	Motivos	Sub-motivos
Derecho a la salud.	Salud	Salud- Adicciones
Derecho a la salud.		Salud – Discapacidad
Derecho a la salud.		Salud – Psicopatología (Salud mental)
Derecho a la salud.		Problemática Salud Progenitor/a
		Falta de alimentos/Desnutrición/Malnutrición
Derecho a la salud.		Requerimientos de cuidados especiales por enfermedad del NNyA
Derecho a la educación.	Educación	Inasistencia reiterada
Derecho a la educación.		Abandono escolar
Derecho a la salud.		Problemática Salud Progenitor/a
Derecho a la salud.		Falta de alimentos/Desnutrición/Malnutrición
Derecho a la salud.		Requerimientos de cuidados especiales por enfermedad del NNyA
Derecho a la educación.	Educación	Inasistencia reiterada
Derecho a la educación.		Abandono escolar
Derecho a la educación.		Exclusión escolar
Derecho al medio ambiente	Vivienda	Falta de vivienda/Desalojos
Derecho al medio ambiente		Situación de calle
Derecho a la identidad	Cuidados	Progenitor/a privado de libertad
Derecho a la identidad		Progenitor/a con medida
Derecho a la libertad	Violencia institucional	Aprehensiones y detenciones ilegales,
Derecho a la dignidad y a la integridad personal.		Maltratos, tratos crueles, inhumanos y degradantes, tortura, abuso sexual, internaciones, delitos, y situaciones como la brutalidad policial, ejercidas por parte de funcionarios públicos o instituciones.
Derecho a la vida		Ejecuciones ilegales

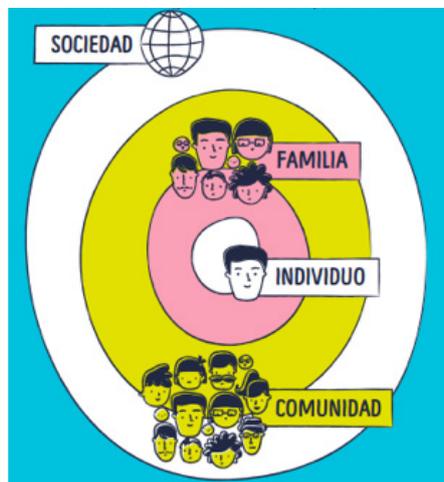
Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto RUN. UNICEF-Grupo Pharos

A continuación, se plantea la posibilidad de que los equipos de promoción y protección de derechos de NNyA cuenten con un modelo de abordaje de las intervenciones y puedan enriquecer sus estrategias a partir del reconocimiento de los derechos, aspecto que ha sido abordado en este punto. Por otra parte, se presenta brevemente la clasificación de intervenciones adoptada para el RUN, que es un ordenamiento lógico que contribuye al registro de las intervenciones.

4 LAS INTERVENCIONES PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL Y EXCEPCIONAL DE DERECHOS DE NNyA Y SU REGISTRO

Como ya se ha mencionado anteriormente, la implementación del RUN en las provincias implica un proceso de diagnóstico participativo de las prácticas de los órganos administrativos del SPPD y el fortalecimiento de las capacidades de los equipos provinciales. Se espera que la protección de derechos de NNyA en todo el país se haga respetando estándares en pos de la efectiva protección y restitución de los derechos amenazados o vulnerados de los NNyA.

Las intervenciones del SPPD se pueden abordar de múltiples maneras, sin embargo, una de las maneras en que se puede ordenar las estrategias de trabajo de los operadores es a partir de una aplicación adecuada al campo específico del “modelo ecológico”.⁷



Gráfica 1
Modelo Ecológico

Fuente 1: Violencia contra niños, niñas y adolescentes en Argentina. UNICEF, 2017

Los niños y sus familias viven en un sistema influido por los diversos planos de su entorno, desde los más próximos (sus familias y comunidades) hasta los más distantes (las políticas y las leyes que rigen las instituciones). Se debe trabajar en el proceso de protección y restitución sobre cada uno de estos niveles, para que el NNyA abordado por el SPPD alcance el goce pleno de sus derechos.

Cabe señalar que es fundamental estudiar los vínculos o las relaciones entre los sujetos al interior de cada nivel, así como también entre los niveles. Observar, analizar y comprender los vínculos entre los sujetos sin segmentar el análisis o el estudio a los sujetos por separado, (Bronfenbrenner: 1987).

La propuesta es considerar en el proceso de análisis de las amenazas o vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes las mutuas influencias y vínculos entre el individuo, su familia, la comunidad a la que pertenece y la sociedad en la cual están insertos. Y vincular las principales cuestiones a abordar en los procesos de restitución de derechos con la normativa que establecen los estándares de protección y las recomendaciones para su aplicación.

⁷ Este modelo se desprende de la “Ecología del Desarrollo Humano” elaborado por Bronfenbrenner, que comprende “el estudio científico de la progresiva acomodación mutua entre un ser humano activo, en desarrollo y las propiedades cambiantes de los entornos inmediatos en los que vive la persona en desarrollo, en cuanto este proceso se ve afectado por las relaciones que se establecen entre estos entornos y por los contextos más grandes en los que están incluidos los entornos.” (Bronfenbrenner, 1987:40).

Plano individual

En este plano, el eje de la intervención es el NNoA cuyos derechos se encuentran amenazados o vulnerados. Por ello se vuelve central que la protección se desarrolle garantizando su participación y derecho a ser oído (art. 12 CDN).

En la Opinión Consultiva N°17, en relación con el “Derecho a ser oído”, la CIDH señaló que:

(...) dentro de las situaciones hipotéticas planteadas por la Comisión Interamericana se alude directamente a la participación del niño en los procedimientos en que se discuten sus propios derechos y cuya decisión es relevante para su vida futura. El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño contiene adecuadas previsiones sobre este punto, con el objeto de que la intervención del niño se ajuste a las condiciones de éste y no redunde en perjuicio de su interés genuino:

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.⁸

En el mismo sentido, cabe señalar que los NNoA deben ser involucrados en el marco de las actuaciones que los afectan, garantizando su seguridad emocional en el proceso de la entrevista y la contención posterior independientemente de la gravedad de lo que allí se revele. Para ello, la articulación entre los distintos actores que intervienen en el proceso de restitución de derechos es condición necesaria para evitar la revictimización.

REVICTIMIZACIÓN

Los NNyA deben ser tratados con dignidad y respeto. Debe limitarse al mínimo toda injerencia en su vida privada y cantidad de intervenciones a la que sea expuesta, así asegurar que no se realicen intervenciones innecesarias. (Berlinerblau, Nino, Viola: 2013)

Más allá de entrevistarlos para conocer su experiencia, postura y darles un lugar protagónico –en el marco de un proceso donde se tomarán decisiones que los afectarán de manera directa– se considera pertinente hacer hincapié en la responsabilidad de los actores en mantenerlos informados sobre el avance de los procesos y las decisiones adoptadas.

Aun cuando no se pueden expresar oralmente de manera acabada los NNoA –incluso los bebés– tienen una gran capacidad de comprensión, por este motivo es importante que quienes tomen medidas o decisiones que los afectan se las comuniquen de manera completa y clara, para que la palabra acompañe los acontecimientos que vivirán, permitiéndoles anticiparse y prepararse emocionalmente para los cambios.

Cabe señalar que no es suficiente con escuchar las opiniones del niño, la niña o adolescente. También tienen derecho a que su opinión sea tenida en cuenta en las decisiones que lo involucran. Por ende, tienen que tomarse en consideración sus opiniones desde que el NNoA sea capaz de formarse un juicio propio, lo que requiere que sus opiniones sean evaluadas mediante un examen caso por caso (CIDH: 2017 pág. 26).

⁸ OC-17, párr. 99.

En el mismo sentido, el Código Civil y Comercial de la Nación (Art. 26 CCyC) establece que la posibilidad de participar en los procesos de decisión que los involucren estará asociada a su nivel de madurez. Por esa razón, cuando los niños y niñas pequeñas no se expresan claramente con el lenguaje oral, es importante interpretar sus emociones y expresiones, considerarlas en los análisis para que, en el proceso del que son parte, sean además protagonistas.

Plano familiar

Para generar o regenerar el entorno protector adecuado para el desarrollo pleno de los derechos de NNyA los equipos tienen que enfocar sus esfuerzos de trabajo en este plano. **“La familia constituye el ámbito primordial para el desarrollo del niño y el ejercicio de sus derechos.** Por ello, el Estado debe apoyar y fortalecer a la familia, a través de las diversas medidas que ésta requiera para el mejor cumplimiento de su función natural en este campo”⁹ y “debe preservarse y favorecerse la permanencia del niño en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes para separarlo de su familia, en función del interés superior de aquél. La separación debe ser excepcional y, preferentemente, temporal”¹⁰.

La Ley 26.061, en su artículo 4, establece que una de las pautas sobre las cuales se deben construir las políticas públicas de la niñez y adolescencia es el fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. (art. 4 inc. a).

En la Opinión Consultiva N°17, la CIDH manifestó que “la protección a la familia se basa en los siguientes principios: a. Importancia de la familia como ‘ente de crianza y [...] principal núcleo de socialización del niño’; b. Derecho del niño a tener una familia y a convivir con ella, de manera que se evite la desvinculación de sus padres biológicos o de su familia extendida; de no ser ello posible, se deben buscar otras ‘modalidades de ubicación familiar’ o, finalmente, recurrir a ‘entidades de abrigo de la comunidad’; y c. ‘Desjudicialización’ de los asuntos relativos a cuestiones socioeconómicas y adopción de programas de ayuda social al grupo familiar, tomando en consideración que la simple falta de recursos del Estado no justifica la ausencia de estas políticas.”¹¹

Para comprender la complejidad de las situaciones que atraviesan las familias, una buena alternativa es mirar desde la perspectiva del “modelo ecológico”. Algunas preguntas que pueden ayudar son:

- ¿En qué contexto se inserta la familia?
- ¿Cuáles son los vínculos fundamentales entre sus miembros?,
- ¿Cómo interactúa en el plano comunitario y societal?

En la medida en que se identifiquen las limitaciones, los vínculos y prácticas cotidianas, el SPPD estará en mejores condiciones de brindar el apoyo adecuado para que la familia logre fortalecerse. El fortalecimiento de la familia y el apoyo del SPPD para superar los obstáculos identificados como causantes de la amenaza o vulneración de derechos de NNyA tiene que ser el objetivo del trabajo de los equipos.

En algunos casos, esta función, que sin dudas es primordial para la protección y el respeto del interés superior del niño, es difícil de sostener y requiere de esfuerzos de articulación con otros espacios/actores de la política pública.

Plano comunitario

Para el pleno goce de sus derechos, los niños, niñas y adolescentes deben insertarse en la comunidad, participar de las instituciones educativas, entrar en contacto con sus pares, ser parte de un club y espacios para

⁹ OC-17, párr. 137, apartado 4

¹⁰ Ídem, apartado 5.

¹¹ Oc-17 Página 21.

practicar deportes, entre otros. Tanto quienes viven en el seno de sus familias de origen, como quienes están bajo protección especial en ámbitos de cuidado alternativos (familias o residencias) tienen derecho a desarrollarse en el nivel comunitario. Tienen derecho a acceder a espacios verdes y públicos para desplegar su energía y creatividad. Y estos derechos están garantizados por ley. *“La Comunidad, por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes.”*¹²

Es por ese motivo que el análisis de la situación de vulneración de derechos de un NNoA en el plano comunitario permite abordar de manera sistemática las distintas aristas de la promoción y protección de derechos.

Progresivamente los NNyA deben desarrollar su autonomía y este desarrollo debe ser acompañado por la comunidad, en un marco de respeto hacia los adolescentes que están ensayando su participación como personas independientes.

Las medidas de protección integral (MPI) también apuntan a la inclusión de los niños, niñas y adolescentes en su ámbito comunitario ya que muchas veces es allí donde se encuentran los apoyos necesarios para que las familias puedan desempeñar su rol. *“Dentro de las medidas especiales de protección de los niños y entre los derechos reconocidos a éstos en el artículo 19 de la Convención Americana, figura de manera destacada el derecho a la educación, que favorece la posibilidad de gozar de una vida digna y contribuye a prevenir situaciones desfavorables para el menor y la propia sociedad.”*¹³

La inclusión educativa de NNyA o, por ejemplo, en centros de cuidado y educación para la primera infancia, cuando se trata de niños más pequeños, no solo garantiza el derecho a la educación, sino que además favorece que los responsables parentales puedan disponer de tiempo para trabajar. Asimismo, la doble jornada escolar permite que los NNyA estén contenidos y acompañados por profesionales que puedan brindarles apoyo escolar, incluirlos en actividades artísticas o deportivas que ofrezcan también un grupo de pertenencia y contención.

Plano societal

Por último, en el modelo ecológico se encuentra el nivel de la sociedad, donde se destacan las leyes y normas que afectan a la totalidad de la comunidad. El artículo 5 de la Ley 26.061 establece que:

Los Organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal.

La forma en que el Estado se hace presente en este plano es a través de las políticas públicas que otorgan derechos tales como la inscripción en el Registro Nacional de las Personas, el Documento de Identidad (DNI), ser vacunado con todas las vacunas del calendario nacional, percibir la Asignación Universal por Hijo (AUH), obtener el Certificado Único de Discapacidad (CUD) y una Pensión por Discapacidad. El acceso a estos derechos da cuenta de una plena inserción social y, por el contrario, su exclusión pone de manifiesto las dificultades del sistema para generar los vínculos necesarios. Las prestaciones como la AUH o el CUD son formas concretas como se materializa la responsabilidad del Estado de proveer políticas públicas que garanticen la inclusión social de NNyA.

Los vínculos son importantes. Promover vínculos fluidos entre el niño, su familia, la comunidad y la sociedad favorece el desarrollo pleno de los niños, niñas y adolescentes.

¿Existe un orden lógico de las intervenciones del SPPD?

En los procesos de protección integral de derechos es posible identificar al menos tres grandes momentos de la intervención de los órganos administrativos del SPPD:

¹² Ley 26.061, art. 6.

¹³ OC-17/02, párr. 84.

1. Etapa 1: Contacto inicial, recopilación de información y diagnóstico.
2. Etapa 2: Definición de la estrategia de protección o restitución de derechos del NNoA y fortalecimiento familiar.
3. Etapa 3: Seguimiento de la estrategia y de los resultados para el NNoA y la familia.

La responsabilidad del Estado de promover las capacidades de la familia está presente tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño, como en la jurisprudencia: *“El Estado, como responsable del bien común, debe resguardar el rol preponderante de la familia en la protección del niño; y prestar asistencia del poder público a la familia, mediante la adopción de medidas que promuevan la unidad familiar”*¹⁴

Respecto sobre cómo se puede intervenir, en el marco normativo argentino las intervenciones que el órgano administrativo del SPPD puede realizar para conseguir sus objetivos están detalladas en el artículo 37 de la Ley 26.061. Se trata de una lista que está elaborada de modo orientativo, porque no es exhaustiva, es decir que más allá de que presenta una variada lista, las intervenciones posibles no se limitan a las enunciadas.

Del análisis del art. 37 surge que las formas de intervenir por parte del SPPD están orientadas principalmente a la familia del NNoA que tiene amenazados sus derechos. El hecho de que se incluyan acciones tales como la asistencia económica, da cuenta de que es una obligación del Estado implementar estrategias para que el NNoA tenga garantizado su derecho a vivir con su familia de origen. Es en este plano de la familia en donde se requiere la implementación de políticas y medidas que prevengan la vulneración derechos.

Los programas de fortalecimiento familiar apuntan a mejorar las capacidades protectoras de la familia. Hay familias que requieren un apoyo para la crianza o información y capacitación para actuar de una manera distinta a la que conocen. Otras familias requieren apoyo para su inserción en el mercado laboral, para acceder al sistema de cuidado y educación de sus NNoA o para remover obstáculos vinculados a la salud de alguno de sus miembros. Las consecuencias de estas debilidades pueden generar como consecuencia que sus NNoA hayan sido expuestos ante situaciones de vulneraciones de derechos.

5 EL REGISTRO DE LAS INTERVENCIONES DEL SISTEMA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS

El registro de las intervenciones o actuaciones realizadas por parte de los distintos miembros de los equipos que conforman el SPPD tiene un sentido doble. Por un lado, permite dejar asentados los pasos realizados, las estrategias implementadas y los resultados que las mismas fueron generando, mejorando la coordinación y aumentando la información disponible para la definición del abordaje en función de la historia personal del niño o niña.

En segundo lugar, pero no por ello menos importante, permitirá al niño, niña o adolescente, en un futuro poder reconstruir su historia, los esfuerzos realizados para proteger sus derechos, así como también los nombres y los datos de las personas que estuvieron involucradas en el proceso de restitución de sus derechos, las instituciones o familias donde vivió mientras estuvo separado de su familia. Brindar a los NNoA la posibilidad de conocer su propia historia personal a la luz de los registros del órgano administrativo del SPPD y acceder a información relevante para la construcción o deconstrucción de la identidad es una obligación del Estado, soslayada durante mucho tiempo, que hoy se reconoce como una responsabilidad importante.

¿Cuáles son las intervenciones que se pueden registrar en el RUN?

Los equipos de promoción y protección de derechos realizan una gran cantidad de acciones que se deben registrar en el RUN. Dentro del sistema se denominan intervenciones a todas las acciones que se realizan y registran.

¹⁴ Corte IDH, Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. párr. 190.

¿Qué herramientas ofrece el RUN para planificar la restitución de derechos?

En la instancia en que los equipos técnicos del SPPD adoptan una Medida de Protección Excepcional (MPE), las instancias y pasos para la restitución de derechos se enmarcan en el Plan Estratégico de Restitución (PER)¹⁵. Éste es un documento de programación estratégica que plasma los acuerdos en el marco de la medida.

Tiene el propósito de influir en el curso de acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante la utilización eficiente de medios y recursos limitados o escasos. El mismo es elaborado por el equipo técnico del SPPD y deberá contar con la aprobación del equipo de supervisión de la autoridad provincial del SPPD.

El instrumento de planificación que brinda el RUN en el caso de una Medida de Protección Integral (MPI) se denomina Informe Técnico Inicial - Plan Estratégico MPI, mientras que en el caso del Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE) se puede materializar en el RUN a través del Plan de Acompañamiento.

¿Qué se entiende por tipos de Intervención en el RUN?

Los **tipos de Intervención** en el RUN son la traducción en documentos administrativos de las acciones que los agentes de los organismos de Niñez y Adolescencia de las provincias realizan en el marco de la protección integral de derechos. Funcionan como un soporte en el que se materializan los actos de la administración pública.

Tienen la función de constancia, ya que las áreas de Niñez y Adolescencia forman parte del Poder Ejecutivo y, como representantes de la autoridad, gozan de la presunción de veracidad, de objetividad y de sometimiento al ordenamiento jurídico en todos sus actos. El tipo de intervención, expresado en un documento, es el medio que acredita el cumplimiento de dicha obligación, es la materialización de la intervención.

El registro de las intervenciones además de ser una garantía para demostrar su existencia, permite luego revisarlas, evaluar sus posibles errores o vicios y sus efectos, sean jurídicos, administrativos o meramente informativos. Aparte de su función testimonial, la intervención expresada en el documento es la voz con que el organismo se comunica a través del RUN hacia adentro del organismo, pero también con el NNoA cuando reclame su legajo o el Poder Judicial que realiza el control de legalidad de las actuaciones.

¿Cómo se clasifican los tipos de intervención en el RUN?

La clasificación de tipos de intervención que seguiremos es la propuesta por el Manual de documentos administrativos (MAP, 2003). Esta clasificación parte de la base de que cada documento contiene una declaración, una manifestación de un órgano administrativo para cumplir un fin concreto: decidir, transmitir actos, dejar constancia y opinar o proponer actuaciones. De este modo, se establecen cuatro categorías de documentos, tres de las cuales están incluidas en el RUN:

DE DECISIÓN: contienen una declaración de voluntad del órgano administrativo sobre la materia de su competencia legal. Dentro de esta clase de documentos pueden distinguirse dos categorías, el acuerdo y la resolución.

¹⁵ La mayoría de las provincias cuenta con un instrumento similar al PER aunque lo denominan de otra manera.

- EL ACUERDO:

El acuerdo es el documento que recoge las decisiones del órgano competente sobre la iniciación del procedimiento y las cuestiones que se suscitan en su tramitación, siempre con carácter previo a la resolución.

Tipo de Intervención
ACTA ACUERDO
ACTA GENERAL
ACTA RESGUARDO CON FLIA COMUNITARIA
ACTA RESGUARDO CON FLIA EXTENSA
ACTA RESGUARDO INSTITUCIONES CONVIVENCIALES

- LA RESOLUCIÓN:

La resolución es el documento en el que se recogen las decisiones del órgano competente con que se pone fin a un procedimiento, y que puede iniciar otro.

Tipo de Intervención
INFORME TÉCNICO INICIAL - PLAN ESTRATÉGICO MPI
INFORME TÉCNICO CAMBIO DE ESTRATEGIA MPI
INFORME TÉCNICO CIERRE DE MEDIDA DE PROTECCIÓN INTEGRAL
INFORME DE EVALUACIÓN FAMILIA DE ACOGIMIENTO
ADOPCIÓN MPE – PER Inicial
INFORME PER 45 DÍAS
INFORME PER 90 DÍAS
INFORME PER 120 DÍAS
INFORME PER 150 DÍAS
CAMBIO ÁMBITO DE CUMPLIMIENTO MPE
INFORME PER/CESE POR RESTITUCIÓN DERECHOS.
INFORME PER/CESE POR SITUACIÓN DE ADOPTABILIDAD.
INFORME PER/CESE POR VENCIMIENTO 180.
ADOPCIÓN MPE - INFORME JURÍDICO
EGRESO DE PROGRAMA

DE COMUNICACIÓN: comunican la existencia de hechos o actos a otras personas y solicitan intervención a órganos o entidades corresponsables.

Tipo de Intervención
SOLICITA INCLUSIÓN A PROGRAMA PROVINCIAL
SOLICITA INCLUSIÓN A PROGRAMA/ONG, MUNICIPAL, ETC.
NOTA SOLICITUD DE INFORME
RECEPCIONA INFORME EXTERNO
RECEPCIONA OFICIO
SOLICITUD APERTURA DE EXPEDIENTES
SOLICITUD GESTIÓN DE DOCUMENTACIÓN FILIATORIA
SOLICITUD GESTIONES DE ACCIONES CIVILES
SOLICITUD INTERVENCIÓN A EQUIPO TERRITORIAL PROVINCIAL
SOLICITUD INTERVENCIÓN A OTROS
SOLICITUD INTERVENCIÓN A EDUCACIÓN
SOLICITUD INTERVENCIÓN A PODER JUDICIAL
SOLICITUD INTERVENCIÓN A SEGURIDAD
SOLICITUD INTERVENCIÓN A SALUD
SOLICITUD INTERVENCIÓN A SALUD / Turismo con sul to ri o exte rn o
SOLICITUD INTERVENCIÓN A SALUD / Cama hos pita l ar ia
SOLICITUD INTERVENCIÓN A SERVICIO MUNICIPAL
SOLICITUD INTERVENCIÓN A EQUIPO TERRITORIAL PROVINCIAL
REMITE INFORME
ORIENTACIÓN A OTRAS INSTITUCIONES (ONG, ESCUELA, ETC)
ORIENTACIÓN A EQUIPO TERRITORIAL
ORIENTACIÓN AL NNA O REFERENTES/FLIA/ETC

DE CONSTANCIA: contienen una declaración de conocimiento de un órgano administrativo, persona o entidad pública o privada, cuya finalidad es la acreditación de actos, hechos o efectos.

Tipo de Intervención
ENTREVISTA ADULTO RESPONSABLE, REFERENTE
ENTREVISTA AL NNYA
INFORME SOCIO AMBIENTAL
INFORME PSICOLÓGICO
ACTA LLAMADA TELEFÓNICA
informe técnico de seguimiento de medida de protección integral

¿Cómo se relacionan las intervenciones con los procesos sustantivos del SPPD?

El RUN proporciona una herramienta para registrar las intervenciones de los procesos sustantivos del SPPD. Esos procesos comprenden actualmente la creación de los legajos de los NNYA abordados por el SPPD, las medidas de protección integral, las medidas de protección excepcional, las medidas de justicia penal juvenil, el Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE) y la Línea #102.

Las acciones que realizan los equipos que se plasman como intervenciones dentro del SPPD, muchas veces pertenecen a una misma clase, independientemente del proceso sustantivo en el que se enmarquen. Por ejemplo, las intervenciones de constancia (una entrevista) se utilizan en el marco de cualquiera de los procesos sustantivos. Por el contrario, algunas de las intervenciones son específicas de alguno de los procesos, por ejemplo el Informe de Cese de la MPE por situación de adoptabilidad.

6 A MODO DE SÍNTESIS

Las ideas desarrolladas en esta parte inicial pretenden aportar fundamentos y herramientas a los equipos técnicos de los organismos administrativos de promoción y protección que, diariamente, enfrentan el desafío de encontrar las mejores alternativas para intervenir sobre las vidas de NNyA y sus familias para proteger y restituir sus derechos.

Antes de concluir se considera relevante destacar algunos de los puntos centrales abordados por el presente documento:

- La importancia de enfocarse en los NNyA en los procesos de protección y restitución de derechos, sin perder de vista sus planos de inserción (familiar, comunitario y societal) y las vinculaciones que se generan o se deben generar entre el niño y cada uno de ellos para el efectivo goce de sus derechos.
- Centralidad del derecho a ser oído y la participación de los NNyA en los procesos que los involucran, no solo como una salvaguarda normativa, sino entendido como una práctica central en el proceso de diagnóstico de la situación y en la definición de las estrategias de protección y restitución de derechos.
- Responsabilidad de los equipos y organismos corresponsables de involucrar a los NNyA en los procesos que los afectan y evitar su revictimización a lo largo de los procesos de restitución de derechos. Para ello se requiere mucha articulación y un sistema como el RUN puede facilitar el acceso a la información para evitar la sobre intervención.
- Todas las intervenciones deben ser registradas ya que esto permite contar con la información de manera inmediata, remota y simultánea para todos los actores involucrados.

Se espera que el documento colabore en los procesos de revisión de las prácticas institucionales y que los argumentos y fuentes aportadas sean propicias para fortalecer las capacidades de trabajo y redunden en mejores trayectorias de restitución de derechos de los NNyA abordados por los órganos administrativos que usan RUN.

PARTE 2
OPERATORIA GENERAL DEL
REGISTRO ÚNICO NOMINAL (RUN)

7 DEFINICIÓN Y ALCANCES DEL RUN

El Registro Único Nominal es un sistema de gestión, registro y producción de información basado en la nominalidad y en la organización del legajo único digital de NNyA, que tiene por finalidad sistematizar las intervenciones del sistema de protección integral, priorizando la protección de NNyA como sujetos de derecho y el respeto de su interés superior.

La información que se carga en cada uno de los legajos de los NNyA abordados por el sistema de protección alimenta una base de datos, lo que permite que luego otros operadores o responsables del organismo puedan acceder a todas las intervenciones y medidas tomadas por los servicios de protección y sus recursos programáticos.

A través del RUN la información está disponible en formato digital, puede ser descargada en un legajo impreso y puede ser analizada simultáneamente por varias personas. Se ahorra tiempo y se favorece la colaboración y el trabajo interdisciplinario, ya que muchos agentes pueden estar trabajando simultáneamente con el mismo legajo digital.

¿Para qué sirve el RUN?

Implementar el RUN tiene una serie de beneficios:

- Promueve una mejor coordinación entre las distintas áreas del sistema de protección y promoción de derechos de NNyA;
- Permite generar y gestionar datos e información sobre los NNyA que son atendidos por el SPPD;
- Permite realizar intervenciones más eficientes evitando la superposición y revictimización.
- Fomenta el cumplimiento de los plazos previstos por la Ley 26.061 de Protección Integral de la Niñez en los procesos de restitución de derechos, contribuye a estandarizar prácticas entre las provincias, así como a formalizar y unificar los procesos sustantivos (tales como Medidas de Protección Excepcional, Medidas de Protección Integral o Medidas de Responsabilidad Penal Juvenil).
- Por último, permite contar con datos consolidados de manera oportuna para la toma de decisiones. Potencia el desarrollo de estrategias de abogacía para obtener mayores recursos para el fortalecimiento del SPPD.

A los operadores del sistema les permitirá:

- Contar con un sistema de seguimiento de los casos a su cargo, con alertas previas al cumplimiento de los plazos.
- Consultar en el legajo todas las acciones realizadas para proteger o restituir derechos de cada uno de los NNyA.
- Permite al equipo técnico revisar las estrategias, evitar la repetición de acciones y entrevistas y dejar asentado el trabajo realizado.
- Para que el NNyA pueda revisar su historia en el futuro y las autoridades puedan fundar las decisiones que se toman luego de los procesos de trabajo.

Como se trata de una herramienta virtual, los usuarios pueden acceder en cualquier momento y lugar para consultar un legajo o registrar una acción. El uso de la herramienta reduce los tiempos administrativos de respuesta de casos, porque la intervención registrada puede ser consultada inmediatamente por otro actor o el supervisor en un lugar alejado físicamente.

¿Cuáles son las problemáticas que contribuye a resolver?

En un país federal como Argentina, las competencias para la restitución de derechos de la niñez se encuentran distribuidas entre el nivel federal, nacional, provincial y municipal. En este sentido, la coordinación y concurrencia entre niveles para la implementación de registros nominales con las intervenciones de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección representa todo un desafío. El nivel provincial tiene muchas de las competencias para la restitución de derechos de la niñez, por lo tanto, es clave que allí existan registros de las intervenciones del sistema de protección. Ello permitirá contar con mayores posibilidades para disponer de información agregada de las intervenciones realizadas con el fin de proteger y promover derechos de niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección a nivel nacional.

Como las áreas de Niñez, por lo general son de creación reciente, muchas de ellas aún no cuentan con los suficientes recursos presupuestarios y técnicos, trabajan sobre expedientes en papel y cuentan con poca cultura de registro y de compartir la información sobre los casos de vulneración de derechos, y sus correspondientes procesos de restitución.

Un problema adicional es que la información sobre los temas de protección de derechos y los de justicia penal juvenil suele estar segmentada en distintas áreas de la administración pública, lo cual dificulta que se puedan fortalecer intervenciones integrales de los equipos que trabajan en ambos temas.

La ausencia de registros nominales de los niños, niñas y adolescentes abordados por el sistema de protección genera múltiples problemas, tanto para los funcionarios ya que no cuentan con datos actualizados para tomar decisiones y asignar presupuesto, como para los equipos que intervienen en los casos sin mayor conocimiento de antecedentes y sin tener en cuenta los plazos legales que marca la legislación y para los propios niños que son una y otra vez re-victimizados al tener que empezar desde cero cada vez que llegan a un servicio con un derecho vulnerado.

En los últimos años, se llevaron adelante en las jurisdicciones cambios sustantivos vinculados a la gestión del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de NNyA, aunque con distinto grado de avance según la cultura institucional, el grado de desarrollo de las administraciones públicas, y los marcos políticos y legislativos provinciales.

¿Cuál es el alcance del RUN? ¿En qué casos se debe utilizar?

En el RUN se deberán crear todos los legajos de los NNyA con los que interviene la autoridad de aplicación de la Ley 26.061 en el ámbito provincial. La población alcanzada por el RUN es aquella que aborda el Estado provincial y/o municipal frente a una presunta o comprobada vulneración de uno o más derechos previstos por la Ley Nacional N°26.061, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) que tiene rango constitucional¹⁶ y las normas provinciales que regulen o adopten la mencionada normativa.

De la misma manera, el RUN incorpora también los legajos de los adolescentes con presuntas infracciones a la ley penal, en los casos en los que el Poder Judicial solicita intervención del organismo de aplicación y que son incluidos en dispositivos abiertos, semicerrados o cerrados, como estrategia de reinserción socio-comunitaria.

El objetivo del RUN es que se registren todas las intervenciones de protección, restitución de derechos, resguardo, reintegración social y cuidado que realiza el organismo de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNyA), desde un enfoque de derechos.

¹⁶ Los derechos protegidos son el derecho a la vida, a la dignidad y a la integridad personal; a la identidad; a la salud; a la educación; a la no discriminación; a la no explotación; a la libertad; al deporte y al juego recreativo; a opinar y a ser oído. Fuente: <https://www.UNICEF.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobrelsderechos.pdf>

También permite registrar los llamados que llegan a la Línea 102¹⁷ y habilita la vinculación directa entre la información ingresada a través de esos llamados y las dependencias competentes para la intervención de acuerdo con la distribución territorial (Oficinas, Delegaciones o Servicios de atención de NNyA).

El RUN contiene, también, un registro de instituciones, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, vinculadas al trabajo territorial en materia de infancia y adolescencia, que permite mejorar las estrategias relacionadas con los procesos de protección excepcional y restitución de derechos.

¿Quiénes pueden operar el RUN?

Todos los agentes autorizados que se desempeñen bajo la órbita del organismo de ejecución de la Ley 26.061 en las provincias, sean profesionales, técnicos o administrativos, están en condiciones de operar el sistema en las diferentes oficinas, tanto del nivel central como descentralizadas, de acuerdo con el alcance de su perfil, previamente habilitado por el administrador, bajo el criterio de la autoridad provincial de Niñez y Adolescencia.

8 EL LEGAJO ÚNICO NOMINAL COMO UNIDAD SUSTANTIVA DEL REGISTRO

El RUN parte de la concepción de que el sistema de promoción y protección de derechos tiene que poner al niño, niña o adolescente en el centro de la escena. Por ese motivo, el registro es nominal, cada NNoA se registra con todos sus datos identificatorios, y único, porque apunta a que todas las intervenciones o acciones que se realicen queden registradas en un mismo lugar, en un mismo legajo. Se espera que todos los efectores intervinientes en las distintas instancias del proceso de protección accedan y puedan incluir en su trabajo la información de las intervenciones realizadas con anterioridad, ya sea por el mismo equipo u otro.

Esta posibilidad de contar con toda la información en un mismo lugar virtual reduce las sobreintervenciones y las malas intervenciones por falta de información. A modo de ejemplo, si un niño y su familia ya fueron entrevistados, usando esa información recabada se puede evitar una nueva entrevista. O si cierta parte de la familia ampliada ya fue convocada y no se pudo canalizar una respuesta en el marco de esos miembros de la familia, no es lógico insistir.

A partir del trabajo en terreno, en la actualidad se pueden identificar prácticas de los equipos que tienden a comenzar el abordaje de las situaciones “desde cero”. En algunos casos porque no se accede a los antecedentes (ya que no están disponibles físicamente o están lejos de esa oficina) o porque directamente se desestiman los abordajes de otros colegas.

¿Cuándo y cómo se abre un legajo?

Todos los NNyA a quienes se debe proteger o restituir derechos deben contar con un legajo único digital en el RUN donde se incorpora información relevante sobre su identidad, situación y las acciones que se realizaron desde los distintos equipos y niveles.

¹⁷ La línea #102 es el servicio telefónico de atención, orientación y derivación de demandas de NNyA que funciona como boca de entrada de las inquietudes de los NNoA y adultos vinculados con NNoA que tengan dudas o sean testigos de situaciones de vulneración de derechos.

Por cada apertura de un legajo único el sistema genera un código alfanumérico que lo identifica. Los equipos pueden realizar una búsqueda inmediata en toda la provincia para conocer si existen antecedentes, consultando en el sistema si el NNYA por el cual se le solicita la intervención, tiene confeccionado un legajo. Constatado que no existen datos del NNYA, podrá abrir un nuevo legajo.

La apertura de un legajo puede realizarse tanto desde las oficinas descentralizadas como por las áreas de supervisión centralizadas, cuando existe una vulneración o la amenaza de vulneración de derechos y si se inicia una intervención a raíz de una infracción a la ley penal por parte del adolescente.

En el caso de las Oficinas, Delegaciones o Servicios, Zonales, Departamentales o Locales, lo harán con NNYA que se encuentren residiendo dentro del territorio de incumbencia, aunque pueden existir casos excepcionales en los que una Oficina, Delegación o Servicio, Zonal o Local, comience a intervenir con algún NNYA que resida fuera de su territorio. En esa situación el equipo que comienza a intervenir deberá crearlo, más allá de que luego sea un usuario de otro territorio quien continúe interviniendo sobre ese mismo legajo¹⁸.

Es importante ingresar todas las acciones realizadas en relación con un NNoA en su legajo en RUN. De ese modo se mantienen los datos actualizados. La actualización de los legajos en RUN es una responsabilidad de los equipos de cada una de las Oficinas, Delegaciones o Servicios, Zonales o Locales, los Centro de Admisión y Derivación (CAD) o las áreas centralizadas que hayan intervenido sobre ese NNoA.

¿Cómo se identifica un legajo en el RUN?

El criterio que utiliza el RUN para la conformación de un legajo es el siguiente:

Dos letras que identifican a las Oficinas, Delegaciones o Servicios Provinciales (Equipo Territorial Provincial); tres letras para las Oficinas, Delegaciones o Servicios Locales; N° legajo/N° de año, correlativos para toda la provincia.

**Ejemplo un legajo de la provincia de Córdoba:
MCEDG1635 / 18 (OFICINAS de Mina Clavero - Municipalidad de
Estancia de Guadalupe - Legajo N° 1635 / Año 2018)**

¿Cómo se ordena un legajo?

El Legajo está compuesto por diferentes solapas y campos que permiten ordenar la información sobre la identidad y las acciones que se realizan con el titular del derecho afectado.

a) Datos personales: se carga información básica nominal para la apertura de un legajo, que tiene campos obligatorios mínimos.

b) Relaciones vinculares: se entiende por relación vincular, toda aquella relación que sea significativa para el NNYA. Pueden ser tanto vínculos con sanguíneos (familiares) como también referentes afectivos. El registro permite vincular legajos de hermanos si existieran.

c) Intervenciones. Cada legajo cuenta con la opción de incorporar intervenciones integrales, excepcionales y de ejecución penal en relación al derecho vulnerado o incluir medidas de justicia penal juvenil.

¹⁸ Es preciso aclarar que las alertas del sistema RUN están activadas para el usuario que adopta la MPE.

¿Qué información se debe incorporar al legajo?

Todas las intervenciones -entrevistas, visitas domiciliarias, pedidos de intervención a otros efectores, adopción de Medida de Protección Integral (MPI), Medida de Protección Excepcional (MPE) y Medida Penal Juvenil (MPJ)- deben estar contenidas en el legajo del NNYA en cuestión, salvo en aquellos casos en los que se considera que el Organismo de Niñez y Adolescencia a través de sus actores descentralizados no les compete ningún tipo de intervención.

Información sobre datos personales

La información sobre datos personales es la que habilita la apertura e identificación de un legajo y no hay ningún tratamiento diferenciado si el niño o joven ingresa al sistema por una vulneración de derechos o por demanda judicial a raíz de una presunta comisión de delito.

Estos datos personales incluyen los ítems que la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia considera de utilidad:

- 1. Provincia:** los registros nominales son operados por las provincias, por lo cual la información se origina allí.
- 2. Nº. de Orden / Legajo.** El sistema RUN genera un código alfanumérico para la identificación del legajo que se conforma con dos letras correspondientes a la región, tres que definen al municipio, un número correlativo de ese municipio de origen y el año de generación del legajo.
- 3. Fecha y hora de ingreso.** En el legajo pueden aparecer muchas fechas. La primera y más importante es la de su apertura. Pero además cada intervención que se realiza dentro de un legajo incorpora la fecha en que fue realizada.
- 4. Apellido y nombres.** Es parte constitutiva y dato obligatorio para la apertura de un legajo.
- 5. Género.** Ídem anterior.
- 6. Fecha de nacimiento y edad.** El campo que se debe llenar aparece como dato no obligatorio porque muchas veces no se logra establecer al momento de la generación del legajo.
- 7. Tipo de Documento de Identidad.** El DNI también es un dato no obligatorio para la apertura del legajo porque no siempre se cuenta con él al momento del ingreso, pero se prioriza igual la apertura. Sin embargo, una vez confirmado, el sistema permite cotejar que no existan duplicados, que se pueda adjuntar imagen del DNI o que, en caso de no tenerlo, se pueda aclarar que se interviene en su consecución o que se cuenta con Partida de Nacimiento y adjuntarla si es necesario. En algunas provincias al momento de alojarse el sistema, la integración con la base de datos del RENAPER es una de las primeras adecuaciones que se realizan, lo que permite “traer” información adicional del organismo.
- 8. Nacionalidad.**

9. Domicilio. Consta el domicilio, ordenado por provincia, municipio, localidad, calle, número y código postal. El formato de domicilio del RUN se adapta a los requerimientos unificados del BAHRA¹⁹.

10. Educación. ¿Asistía a una institución educativa antes de su ingreso? ¿Asiste actualmente? ¿Cuál fue el máximo nivel alcanzado? La información sobre la situación educativa del joven está prevista en un apartado especial que consigna si asistía a la escuela, con la posibilidad de determinar a cuál. Además, permite tildar el nivel educativo: Primario incompleto, Primario completo, Secundario incompleto, Secundario completo, Terciario incompleto, Terciario completo, Universitario incompleto, Universitario completo. En los casos que las provincias cuenten con Legajo Único de Alumno, o estén implementando el SINIDE²⁰ se podrá articular la información para que el RUN muestre información nominal originada en el sector educativo.

11. Padre, Madre, Referentes. En la solapa “Relaciones Vinculares”, el RUN permite cargar a la madre, padre, hermanos y referentes, sean familiares o no, del NNoA en cuestión. Además, permite asociar su legajo a otros creados en el sistema, como pueden ser hermanos u otros referentes con los que se ha intervenido. Se puede aclarar, dado el caso, si el padre o la madre ha fallecido.

12. Teléfono de contacto. Está previsto un teléfono de contacto en un campo más amplio que puede incluir dirección y observaciones. Además, incorpora la posibilidad de sumar el número celular, teléfono fijo y correo electrónico.

13. Juzgado interviniente²¹. El juzgado, las fiscalías y defensorías, que solicitan la medida son parte constitutiva del RUN. Además, permite aclarar a que Departamento Judicial corresponde y el número de causa.

¿Con qué frecuencia se sube información al legajo?

El ingreso de información a un legajo virtual debe hacerse con la regularidad que exige la intervención. Así como se crean o agregan actuaciones en un legajo convencional, se debe cargar en el RUN toda intervención que tenga que ver con el o la titular de derecho afectado que motiva la actuación del Estado.

¿Es posible adjuntar archivos vinculados al Legajo?

El trabajo de restitución de derechos implica necesariamente articular con otros actores corresponsables dentro del ámbito público y la información de la persona como las partidas de nacimiento, la fotocopia del DNI, el certificado de vacunación, certificado de discapacidad, u otros documentos importantes del niño, niña, adolescente o sus familiares directos pueden ser escaneados y adjuntados al legajo. Esta posibilidad contribuye a que las intervenciones de los equipos puedan realizarse sumándose a los esfuerzos realizados con anterioridad y evitando destinar recursos para obtener información que ya se había gestionado con anterioridad.

Cabe señalar que la función de adjuntar archivos debe ser utilizada racionalmente, ya que los informes técnicos o información de las intervenciones no deben ser escaneadas, sino solamente aquellos documentos que

¹⁹ Base de Asentamientos Humanos de la República Argentina (BAHRA). <http://www.bahra.gob.ar/> INDEC e IGN.

²⁰ Sistema Integral de Información Digital Educativa, MEN. <https://sinide.educacion.gob.ar/>

²¹ Este dato del legajo se carga en caso de las MPJ

emanan de otros organismos ajenos al RUN. Se debe considerar que la información escaneada no es susceptible de ser insumo en los reportes que permite realizar el sistema.

¿El sistema tiene alertas de aviso de vencimientos de plazos de las Medidas de Protección Excepcional?

Los plazos establecidos por la Ley 26.061 para los procesos de restitución de derechos con medida de protección excepcional (MPE) suelen ser de difícil cumplimiento, por la naturaleza de los motivos de las intervenciones así como también por la cantidad de intervenciones que se deben realizar para revertir las causas de dichas medidas. A los fines de ordenar el trabajo y brindar una herramienta útil de gestión, el RUN cuenta con un sistema de alertas que se disparan en la medida que avanzan las medidas. **Las alertas de 45, 90, 120, 150 y 180 días apuntan a generar un mejor gobierno por parte de los operadores del sistema de protección del proceso de restitución de derechos.**

9 PROCESOS OPERATIVOS DEL RUN

¿Qué y cuáles son los procesos en los SPPD?

Un proceso puede ser definido como un conjunto de actividades que se enlazan o encadenan entre sí. Se debe entender como proceso, entonces, una secuencia de actividades relacionadas entre sí que se desencadenan a partir de la llegada de un estímulo externo y como resultado se obtiene una respuesta.

En el caso de los organismos de niñez se identifican al menos tres procesos sustantivos: medidas de protección integral (MPI), medidas de protección especial o excepcional (MPE) y medidas de ejecución penal juvenil (MPJ). El RUN considera un cuarto proceso denominado Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE).

Los procesos centrales del sistema de promoción y protección de derechos de NNyA están configurados en el RUN. Si bien existen particularidades en la implementación de los circuitos en cada provincia, uno de los objetivos de implementar una herramienta común en la mayor cantidad de provincias apunta a estandarizar las prácticas, pero respetando las particularidades locales.

En tal sentido, el RUN puede ser adecuado en cada provincia para atender particularidades, pero existen algunos procesos estandarizados sobre los cuales está desarrollada la herramienta.

Actualmente los procesos del SPPD que se operacionalizan a través del RUN son cinco:

1. Medidas de Protección Integral (MPI)
2. Medidas de Protección Excepcional (MPE)
3. Medidas de Justicia Penal Juvenil (MPJ)
4. Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE)
5. Recepción y derivación de llamados recibidos en la Línea #102

A continuación, se presentan cada uno de los procesos existentes en su versión genérica, es decir, sin contemplar las adecuaciones particulares que realiza cada provincia en el proceso de implementación. Se acompaña el flujograma correspondiente a cada uno de ellos y la lista de intervenciones que están asociadas a cada uno de los procesos.

Medidas de Protección Integral (MPI)

En el marco del RUN, las Medidas de Protección Integral son uno de los principales procesos sustantivos del SPPD que deben ser registrados por los equipos.

Como se ha señalado anteriormente la generación de un legajo único nominal donde se dispone de toda la información recabada sobre el NNyA, el diagnóstico inicial y el historial de las intervenciones y estrategias desplegadas para proteger sus derechos.

El inicio de las actuaciones para la implementación de una Medida de Protección Integral se produce cuando un Servicio de Protección, tanto local como departamental, recibe la información (verbal o escrita) de una posible vulneración de derechos de un niño/a y adolescente.

El inicio de las actuaciones para la implementación de una MPI se puede producir a través de:

a) Recepción de demanda espontánea: instancia de escucha inicial, a los fines de brindar asesoramiento y orientación operando como primera intervención. Quien recibe la consulta realiza una búsqueda de antecedentes para constatar si existe intervención sobre ese NNyA o familia y, si la hubiera, contactarse con el equipo interviniente. Si no existe intervención, el equipo interdisciplinario deberá evaluar la situación para definir el curso de acción.

Quien recibe la demanda debe registrar fecha y lugar, datos del denunciante, datos de NNoA sujeto/s de la demanda de protección de derechos, datos de sus representantes legales y/o convivientes, motivo de la demanda, acciones iniciales a realizar y otros datos relevantes.

b) Recepción de demanda escrita: el procedimiento da inicio al ingresar un documento escrito. Se asienta la recepción en el sistema de registro, luego se rastrea la existencia de antecedentes de intervención y, si se encuentran, se identifica el equipo que estuvo interviniendo para que continúe (dependiendo de la cultura organizacional, en algunas oficinas esta intervención puede ser asignada a otro equipo). Si no hay antecedentes, se abre un legajo y se da intervención a un equipo profesional que realiza la evaluación inicial donde se analiza si corresponde o no intervención, de la misma manera que cuando se recibe una demanda espontánea.

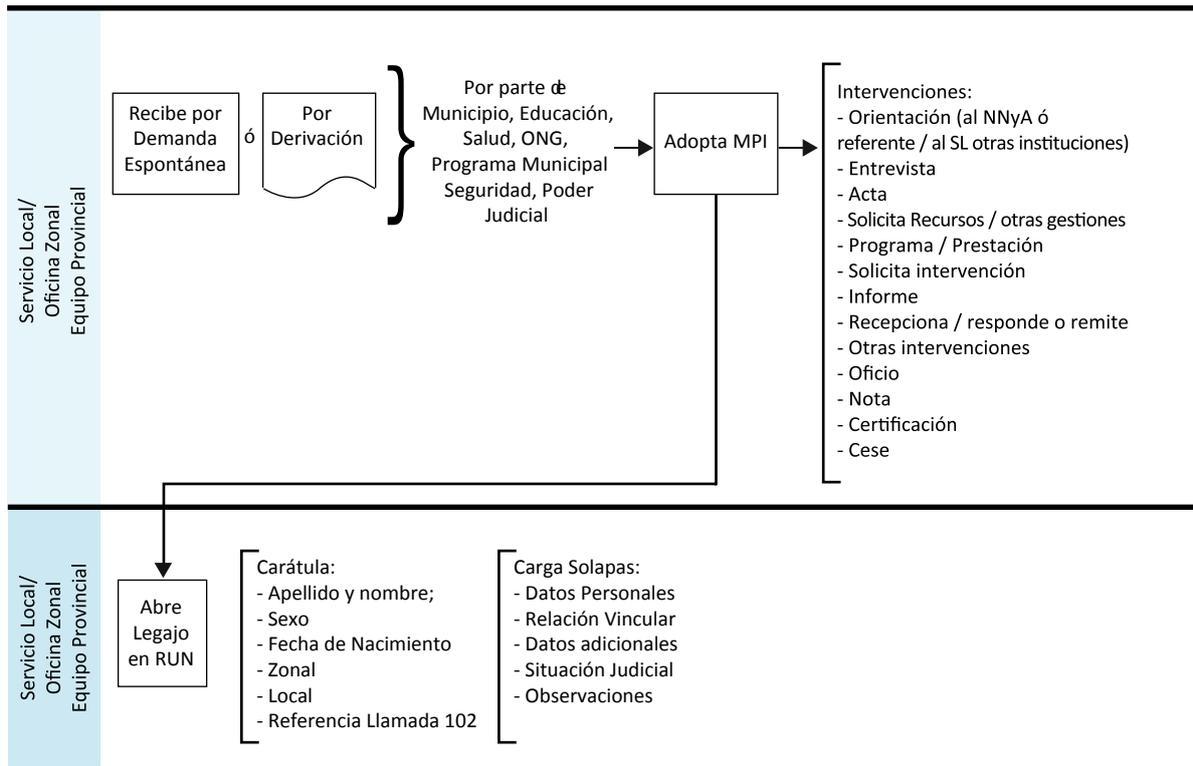
Si el equipo del área local o departamental evalúa la falta de competencia del organismo de niñez, remite la actuación con la debida fundamentación al organismo garante del derecho amenazado o vulnerado que motiva la demanda.

Al realizar acciones que dan intervención, se deberá: informar adecuadamente y por escrito a quien haya solicitado la intervención respecto del actor del sistema al que debe acudir; llevar registro escrito de las derivaciones realizadas y verificar la intervención del actor del sistema al que se haya efectuado la derivación.

c) Guardia: El equipo de guardia atiende fuera del horario normal de funcionamiento de la Administración Pública. La demanda es atendida por la guardia telefónica a partir de la comunicación de actores del primer nivel. El profesional que recibe la demanda evalúa si se requiere de intervención en la urgencia. Si no requiere intervención urgente, se realiza un registro de la situación y se deriva al servicio de protección para evaluar la situación. De ser pertinente decidirán la implementación de medidas de protección integral y su posterior derivación a los organismos de atención del primer nivel según corresponda (centro de salud, escuela, oficina municipal, otros).

Dado que el proceso de toma de Medidas de Protección Integral no tiene una imposición legal respecto del tiempo durante el cual se puede intervenir, ni requiere la comunicación o el control de legalidad por parte del poder judicial, en el RUN se presenta como un circuito donde se carga el legajo y todos los antecedentes de los que dispone el equipo interviniente. Esa información se pone a disposición a través del RUN para los supervisores, funcionarios y sirve de evidencia para evaluar el agotamiento de las instancias de protección integral y tomar medidas de protección excepcional cuando sea necesario.

Flujograma 1: Medida de Protección Integral (MPI)



Medidas de Protección Excepcional (MPE)

Dentro del RUN se ha desarrollado un “circuito lógico” para el seguimiento y procesamiento de las MPE.

Algunas intervenciones abren el circuito, otras solo se realizan con el circuito abierto y, por último, otras cierran el mismo. El circuito se abre con la toma de la MPE y la consiguiente definición sobre quién estará a cargo del cuidado temporal del NNYA. Se cierra cuando el SPPD determine el cese de la medida de protección excepcional, ya sea porque se removieron las causas que llevaron a adopción de la MPE, se solicitó la declaración de la situación de adoptabilidad del NNYA o el juez competente determinó la guarda o tutela del NNYA.

Plan Estratégico de Restitución (PER)

Tiene el propósito de influir sobre el curso de acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante la utilización eficiente de medios y recursos limitados o escasos. Debe tener como objetivo trabajar con el grupo familiar o de pertenencia del NNYA a efectos de promover la modificación de las causas que llevaron a la situación de amenaza o vulneración de derechos, con el objetivo de reintegrarla/lo en dicho ámbito.

El PER es un documento de programación estratégica que da sustento a la MPE adoptada por los equipos de protección de derechos.

El mismo es elaborado por el equipo técnico de protección de derechos como PER Inicial y deberá contar con el visado y aprobación del equipo de supervisión del organismo de aplicación de la ley de protección en cada jurisdicción.

Contenidos del PER

- Diagnóstico de la situación
- Resultado/s esperado/s por la intervención del SPPD.
- Objetivos de la intervención. Se trata de los propósitos operativos o específicos del Plan.
- Acciones y estrategias para cumplir los objetivos
- Instituciones y actores de la corresponsabilidad incluidos en las acciones y estrategias
- Metas cuantificables a lo largo del proceso de la medida

Una vez aprobado por el equipo supervisor, el área de Legales está en condiciones de generar un dictamen donde se comunica la medida al Poder Judicial para el control de la legalidad.

Informes PER (45, 90, 120, 150 y 180 días)

Cuando el equipo de las Oficinas, Delegaciones, Servicios o Zonas de Atención de NNyA adopta la MPE, se inicia un circuito que permite la estipulación de plazos y el seguimiento de esa medida. Luego de la incorporación del PER inicial, se inicia un proceso de plazos donde se deberán generar informes que permitan la toma de decisiones en búsqueda de la restitución de derechos. El usuario dispone de un tablero de alertas para la incorporación de informes a los 45, 90, 120, 150 y 180 días que den cuenta del trabajo realizado de acuerdo con la estrategia planificada.

Medidas de Justicia Penal Juvenil (MPJ)

En el Registro Único Nominal las medidas de cumplimiento por Transgresión a la Ley Penal Juvenil están diferenciadas al solo efecto de generar un ordenamiento de los equipos u operadores que intervienen en su abordaje, pero la mirada que ofrece el desarrollo de la información no difiere demasiado de las otras medidas posibles, en el entendimiento de que el organismo de aplicación de ley tiene por misión principal promover, resguardar o garantizar derechos.

Por eso existe una información común que hace a la identificación personal del titular de derechos, donde se incluye información vinculada a sus datos particulares y otra que incorpora las acciones que los equipos realizan en el marco de estrategias de abordaje, acompañamiento y cuidado.

Información sobre motivos y tipos de intervención en relación a la MPJ.

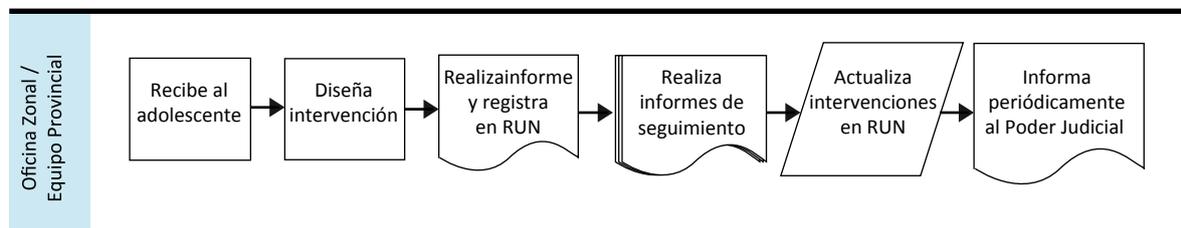
Los **Motivos de Intervención** se configuran de acuerdo a las medidas principales que despliega la jurisdicción (por ejemplo: Libertad Asistida, Medida Privativa de Libertad, Medida Restrictiva de Libertad, Medida Socioeducativa, etc.).

En tanto que los Tipos de Intervención se configuran de acuerdo a las principales acciones que emanan de los operadores del ámbito penal y que pueden ser tanto operativas como centrales en el proceso de abordaje (por ejemplo; Informe de Admisión al CAD, Contesta Oficio con propuesta de ingreso a Programa, Entrevista Personal, Acta Acuerdo, etc.).

El RUN, además de registrar los datos de los adolescentes privados de libertad, facilita el seguimiento de las medidas alternativas al proceso judicial (mediación y justicia restaurativa) y a la privación de libertad, que buscan promover la responsabilidad y la reparación de los daños causados de manera directa o indirecta a través de tareas comunitarias; la integración social y comunitaria de los adolescentes en conflicto con la ley, para evitar que las infracciones y delitos se reiteren y agraven.

La utilización de un sistema de registro nominal deja constancia de las intervenciones que se realizan, la evolución del joven durante el plazo de la medida y el seguimiento de los proyectos de egreso, lo cual mejora las posibilidades de seguimiento y protección de los adolescentes en conflicto con la ley penal. La existencia del registro posibilita a las autoridades conocer la población en conflicto con la ley, el trabajo que los equipos desarrollan con ellos y evaluar la pertinencia y eficacia de las intervenciones que acompañan las medidas (ya sean privativas de libertad, como restaurativas o alternativas).

Flujograma nro 3: MPJ - Medida de Justicia Juvenil



Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE)

A partir de la sanción de la Ley N°27.364/2017, se creó el Programa Nacional de Acompañamiento para el Egreso de jóvenes sin cuidados parentales. Se trata de un programa integral para jóvenes entre 13 y 21 años, que se encuentran –a raíz de medidas de protección excepcional– en dispositivos de cuidado alternativo de tipo familiar o convivencial.

La norma reconoce la situación de vulnerabilidad que enfrentan estos adolescentes y asigna al Estado la responsabilidad en la preparación gradual y el acompañamiento sostenido para la transición del sistema de protección a la autonomía de una vida adulta.

En el programa creado se reconoce a los adolescentes sin cuidados parentales el derecho a recibir:

- 1) un beneficio económico equivalente al 80% del salario mínimo vital y móvil, que será percibido cuando egresen de las instituciones y puede ser extendido hasta los 25 años (en caso de que estén estudiando ó capacitándose en algún oficio).
- 2) el acompañamiento personal de un referente para el desarrollo y fortalecimiento de su autonomía.

El 15 de noviembre de 2018, mediante el decreto Nº. 1.050 el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó la Ley Nº. 27.364 que creó el “Programa de Acompañamiento para el Egreso de Adolescentes y Jóvenes sin Cuidados Parentales”.

De acuerdo con el art. 2, la Ley que se reglamentó se aplica a aquellas/os adolescentes y jóvenes desde los TRECE (13) años hasta los VEINTIÚN (21) años de edad que reúnan las siguientes condiciones en virtud de una medida excepcional de protección de derechos:

- a.- Se encuentren separados de su familia de origen, nuclear o extensa o de sus referentes afectivos o comunitarios, y
- b.- Residan en dispositivos de cuidado formal²².

En este sentido, el módulo específico para la gestión de la información del Programa de Egreso Acompañado ha sido desarrollado en el RUN en colaboración con la SENNAF y el Ministerio de Modernización, que serán los responsables de realizar las gestiones de pago de los beneficios económicos a los adolescentes que desde los organismos de aplicación provinciales eleven como candidatos para el programa.

En cada provincia, el organismo de protección estará a cargo de identificar a aquellos adolescentes que cumplan con los requisitos formales del programa con quienes se iniciará el proceso de acompañamiento para el egreso a cargo de la figura de los Referentes hasta el momento en que corresponda solicitar el beneficio económico previo al egreso.

Cuando el adolescente voluntariamente forme parte del PAE, un referente –junto con el adolescente/joven– elaborará las metas y condiciones que deberá contener el plan de acompañamiento personal. El referente designado tiene como función constituirse como figura de sostén, consulta y asesoramiento, y promover y garantizar los derechos del adolescente.

El RUN permite dar de alta al referente y que este registre el acta acuerdo con el joven, así como cada una de las intervenciones.

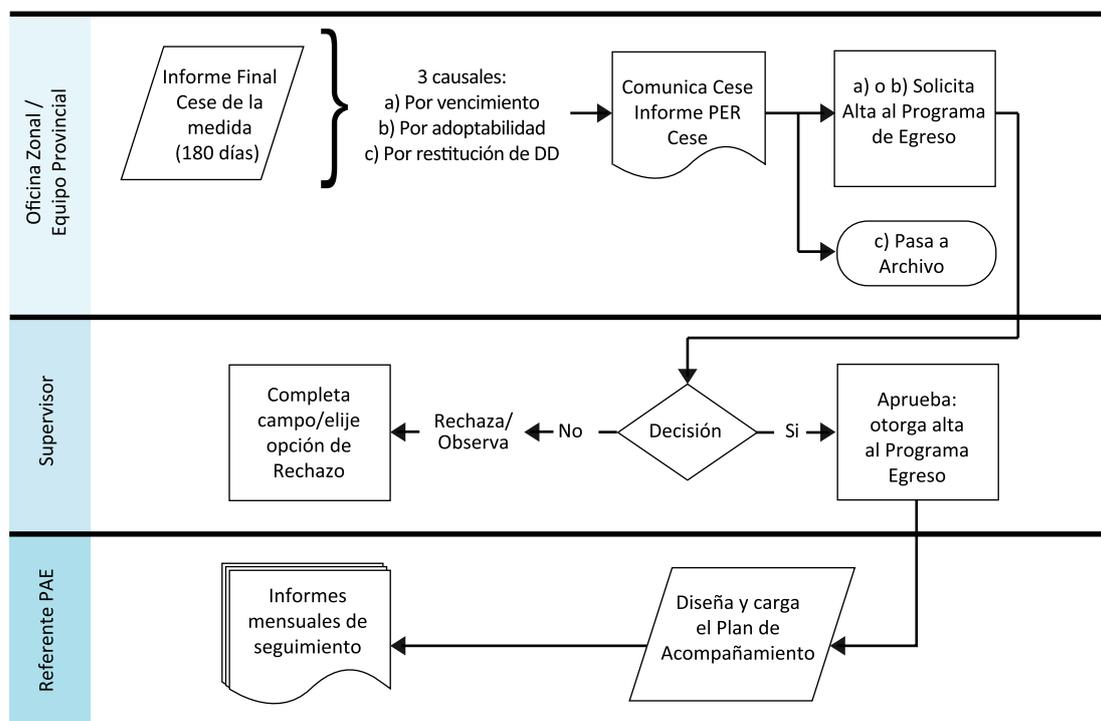
El acompañamiento deberá respetar los siguientes contenidos:

- Salud, salud sexual, procreación responsable y planificación familiar.
- Educación, formación y empleo.
- Vivienda.
- Derechos humanos y formación ciudadana.
- Familia y redes sociales.

²² Quedan comprendidos dentro de “dispositivo de cuidado formal”: institutos, hogares, residencias juveniles, casas hogares, familias cuidadoras, familias comunitarias, familias de acogimiento, pequeños hogares, familias solidarias, familias sustitutas, familias de tránsito, familias de contención, amas externas, familias guardadoras, hogares transitorios.

- Recreación y tiempo libre.
- Habilidades para la vida independiente.
- Identidad.
- Planificación financiera y manejo del dinero

Flujograma 4: Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE)



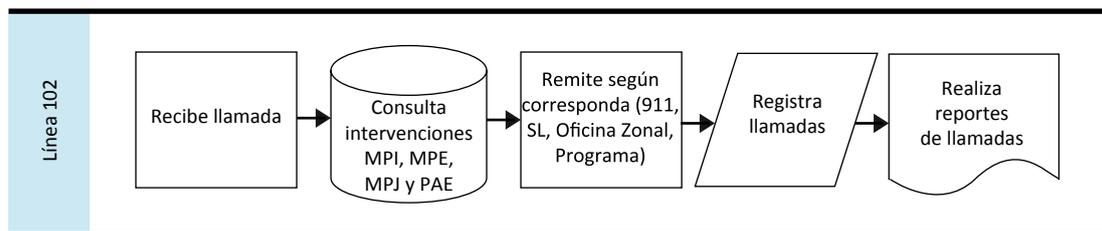
Recepción y derivación de llamados de la Línea #102

La Línea #102 se creó como una ventanilla de atención, asistencia y remisión de llamados que pueden ser realizados tanto por niñas, niños o adolescentes como por adultos interesados en que alguna situación sea abordada por el sistema de protección. Es una manera de acceder a información sobre el sistema de protección de derechos, así como una herramienta para denunciar situaciones concretas de vulneración de derechos. También puede ofrecer orientación y asistir directamente a NNyA ante consultas o requerimientos de información. A través de la Línea se pueden canalizar consultas o inquietudes sin la necesidad de presentarse personalmente en un servicio²³.

La inclusión de un sistema de registro y seguimiento de las llamadas recibidas en la Línea #102 reporta un gran beneficio a los organismos de aplicación de la ley de protección integral. El sistema permite llevar el registro de las llamadas recibidas, para lo cual el operador de la línea #102 tiene acceso al sistema y a una pantalla que le permite consultar las llamadas registradas, cargar el detalle de una nueva llamada y asignarla a alguno de los otros roles que dentro del sistema tienen la función de analizar la información recabada y decidir el curso de acción.

23 Más información sobre las características de la Línea 102 se puede encontrar en UNICEF, SENNAF, CHI: "Guía de Atención con enfoque de Derechos" (2018). Disponible en https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-11/PRO_Linea102-Chicos.pdf

Flujograma 5: Línea #102



10 ROLES DE LOS USUARIOS EN EL RUN

Para poder acceder al RUN cualquier operador deberá contar con un usuario y una contraseña que le asignará el Administrador del RUN, previa autorización de los funcionarios a cargo. A cada usuario se le asigna un perfil o rol dentro del sistema.

La herramienta cuenta con nueve roles que permiten realizar todas las funciones posibles dentro del sistema.

Su asignación a los usuarios debe basarse en el análisis de las funciones que cada usuario desempeña en los procesos del SPPD. Hay roles que tienen mayor cantidad de funcionalidades asociadas y otros con menos funcionalidades habilitadas según los privilegios²⁴ que el usuario detenta sobre la información existente o a ser cargada en el RUN.

Los roles por defecto fueron pensados para los usuarios “estándar”, es decir, la mayoría de los usuarios; sin embargo, debido a las particularidades de los veinticuatro organismos de Niñez a nivel provincial, es posible que existan usuarios con funciones particulares, que deberán tener perfiles especiales, los cuales se podrán adecuar, en el proceso de implementación del RUN, al marco específico de cada provincia. En este sentido, los equipos informáticos provinciales pueden trabajar sobre el código fuente para acotar o ampliar los perfiles de los usuarios. Cada jurisdicción deberá definir si todos los usuarios con el mismo perfil tendrán habilitadas las mismas funcionalidades, o si también se establecerán perfiles de acceso diferenciados, según particularidades de las funciones y actividades que la institución requiera.

Los roles en RUN son:

- 1) Administrador
- 2) Funcionario Provincial
- 3) Supervisor
- 4) Equipo Jurídico
- 5) Equipo Territorial Provincial
- 6) Equipo Servicio Local/Municipal
- 7) Equipo Línea #102
- 8) Referente PAE
- 9) Vista de Legajos

A continuación, se detallan las principales características de cada uno de ellos.

²⁴ Capacidad de ver y hacer dentro del sistema.

Administrador RUN

Es el perfil con mayores privilegios dentro del sistema. Es responsable de administrar la configuración del mismo, dar de alta a los usuarios, asignarles los roles en el sistema, configurar los campos configurables y hacer las modificaciones o eliminaciones de legajos o intervenciones en los casos en que sea necesario. Tiene acceso a toda la información disponible en el RUN.

Funcionario Político

Este perfil brinda la posibilidad de monitorear el funcionamiento del sistema en su conjunto, accediendo a una lectura de toda la información que se registra en el RUN, permitiendo generar reportes y analizar los procesos para la mejora de la gestión, distribución de tareas, asignación de recursos, etc.

Supervisor

Este perfil incluye a diferentes áreas que tienen la función de monitorear y autorizar medidas. Entre sus permisos están:

- Dar de alta, editar y consultar legajos e intervenciones MPI, MPE y MPJ
- Aprobar una MPE solicitada por una OFICINAS, DELEGACIONES O SERVICIOS DE ATENCIÓN DE NNYA/ZONA o por un equipo centralizado.
- Generar reportes.
- Hacer el seguimiento y monitoreo general de las MPE y MPJ vigentes.
- Consultar y editar listado de instituciones
- Visualizar llamadas a la Línea 102.

Equipo Jurídico - Dictamen

Este es el perfil encargado de redactar y cargar el dictamen de la MPE, que viene aprobado desde el perfil Supervisión. Además, realiza la comunicación de MPE al Poder Judicial para obtener el control de legalidad.

- Su permiso incluye:
- Consultar legajos,
 - Aprobar las MPE
 - Agregar y modificar intervenciones de acuerdo con su competencia.
 - Realizar reportes.
 - Consultar instituciones.

Equipo Territorial Provincial

El perfil Equipo Territorial Provincial tiene acceso a consultar los legajos de la Provincia y puede editar la información nominal y agregar intervenciones (MPI, MPE y MPJ) a cualquier legajo.

- Está habilitado para:
- Dar de alta, editar y consultar legajos e intervenciones MPI, MPE y MPJ
 - Generar reportes de la información cargada.
 - Recibir alertas de vencimiento de plazos en MPE generadas por su oficina.

- Editar información de un legajo (carátula, datos personales y relaciones vinculares) que deberá estar siempre actualizada por cualquier agente que esté interviniendo.
- Cargar intervenciones MPI, MPE o MPJ, en un legajo generado por las mismas OFICINAS, DELEGACIONES, SERVICIOS O ZONAS DE ATENCIÓN DE NNyA o por otras, sin posibilidad de modificar o eliminar tanto las propias intervenciones guardadas como las de otros usuarios.
- Visualizar llamadas recibidas por la Línea 102 que se originen en su territorio, sobre las que debe intervenir si corresponde.
- Consultar instituciones cargadas.

Operador Local - Equipo Municipal

El perfil correspondiente a un Servicio Local u Oficina de Protección de Derechos Municipal tendrá acceso a consultar los legajos de la provincia y podrá editar los datos pertenecientes a su zona de influencia (municipio, localidad o comuna).

Está habilitado a:

- Realizar alta de legajos.
- Iniciar intervenciones MPI (Medida de Protección Integral) en los legajos generados por dicho servicio.
- Generar reportes de la información cargada
- Consultar información sobre instituciones cargadas

Operador Línea #102

Este perfil permite llevar el registro de las llamadas recibidas por la Línea 102. Sus privilegios son:

- Cargar llamadas.
- Determinación de gravedad y urgencia.
- Derivar casos a quién corresponda según territorio de origen.
- Consultar llamadas registradas.
- Ver intervenciones MPI, MPE y MPJ.
- Generar reportes de las llamadas recibidas de acuerdo con el número de notificación, fecha, zona y estado de la llamada.

Referente del PAE

Este perfil permite llevar el registro de las intervenciones en el marco del Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE).

Está habilitado para:

- Cargar el Plan de Acompañamiento del egreso de cada uno de los adolescentes.
- Realizar los informes mensuales de seguimiento.
- Ver los legajos de los adolescentes asignados.

A continuación, se incluye la tabla de alcances de cada uno de los roles del RUN de manera detallada, para la consulta específica.

Procesos RUN	Perfiles de Usuario	Admin	Funcionario Político	Supervisor	Equipo jurídico	Equipo territorial provincial	Equipo local	Operador #102	Referente PAE	Vista de Legajo
	Nivel de Acceso (estándar)	Total	Total	Total	Total	Total	Vista y Edición acotado al ámbito de incumbencia: local	Registros #102	Legajos asignados al PAE?	Total
Legajos Nominales de NNyA	Ver	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Crear	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI
	Buscar	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Exportar	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Eliminar	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	Editar	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
	Agregar Intervención MPI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
MPI	Ver Intervenciones MPI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Editar Intervenciones MPI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	Ver Intervenciones MPE	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
MPE	Agregar Intervención MPE	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO
	Editar Intervenciones MPE	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	Acceder a Pantalla de alertas MPE	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO

Cuidados Alternativos	Ver nómina de Instituciones de Cuidados Alternativos	SI	NO	NO	NO	SI						
	Agregar Instituciones de Cuidados Alternativos	SI	NO	SI	NO							
	Eliminar Instituciones de Cuidados Alternativos	SI	NO	SI	NO							
	Ver nómina de Familias Alternativas	SI	NO	NO	NO	SI						
	Agregar Familias Alternativas	SI	NO	SI	NO							
	Eliminar Familias Alternativas de la nómina	SI	NO	SI	NO							
REPORTES	Reportes de Legajos	SI	NO	NO	NO	SI						
	Reportes de Intervenciones	SI	NO	NO	SI							
	Reporte de Llamadas #102	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI
MI MENÚ	Cambiar contraseña	SI										

Fuente: Elaboración propia en base al desarrollo de R.U.N.

11 ANÁLISIS Y LECTURA DE LA INFORMACIÓN DEL RUN

La evidencia en materia de protección integral de derechos de las provincias que implementan el RUN está sistematizada tanto como la posibilidad de acceder de manera simple y rápida a dicha información.

A partir de los reportes, las provincias cuentan con información que les permite analizar su trabajo desde distintas perspectivas y haciendo énfasis en distintos aspectos: la población abordada, los motivos de las intervenciones, la calidad, la pertinencia y la eficiencia de las intervenciones, la capacidad institucional de respuesta ante la demanda de protección y el fortalecimiento institucional, entre otros.

A continuación, se presentan algunas preguntas lógicamente planteadas para demostrar algunos de los usos potenciales de la información cargada en el RUN.

¿Cuál es la población abordada por SPPD?

La información respecto de las características generales de los NNyA abordados por el sistema permitirá diseñar políticas de prevención orientada a lugares geográficos, edades y características de las familias de los niños que concretamente son atendidos por el sistema.

¿Cuáles son los principales motivos sobre los cuales los equipos del SPPD trabajan?

Identificar y clasificar los motivos de las intervenciones permitirá diseñar e implementar políticas de prevención de las principales causas por las cuales los NNyA deben ser atendidos, por ejemplo: abuso sexual contra NNyA, violencia, explotación, etc.

¿Cuáles son los tiempos de los procesos?

Conocer los plazos de trabajo de los distintos tipos de intervenciones permitirá revisar las estrategias de trabajo para hacer más efectivos los esfuerzos y promover que las situaciones se aborden y resuelvan a la mayor brevedad posible, considerando muy especialmente que el “tiempo administrativo y el tiempo de los adultos” es relativamente mucho menor que para los NNyA.

¿Se puede o debe priorizar el trabajo?

Tomar conocimiento sobre la relación entre los plazos de duración de las intervenciones y los motivos de las intervenciones podría permitir revisar las estrategias de abordaje y replantear maneras de trabajar que pueden lograr resultados más el tiempo de trabajo.

El análisis de los plazos de resolución de las medidas según la edad de los niños, niñas o adolescentes abordados puede permitir también revisar las estrategias y soluciones que se implementan.

¿Cómo se garantiza el acceso a derechos durante el proceso de restitución?

Los datos vinculados a la situación documental de los NNyA y la situación respecto de su inclusión social (DNI, CUD, AUH, Pensión por Discapacidad) puede orientar el trabajo de los equipos para asegurar la articulación con los organismos responsables de ofrecer las políticas de inclusión como un proceso paralelo y complementario a los motivos que dieron origen a la intervención si es que no fueron los mismos.

¿Cuáles son las demandas de la población?

El registro de las llamadas a la Línea #102 permitirá conocer los tipos de personas que se contactan para pedir información, orientación o denunciar casos que afectan derechos de NNyA.

Si muchos NNyA se acercan o se comunican por cuestiones vinculadas al acceso a la información, se podrá planificar campañas de difusión de información relevante para NNyA. Si las consultas tienen que ver con situaciones de maltrato infantil o abuso sexual, será pertinente trabajar desde el Sistema de Protección Integral para que se difunda información sobre esos temas.

Asimismo, se puede utilizar la información para identificar temas sobre los cuales los propios equipos del sistema de protección requieren formación o actualización. Buscar apoyo y capacitación en el ámbito nacional o en agencias de cooperación para fortalecer las herramientas conceptuales y metodológicas para abordar los distintos tipos de situaciones.

¿Se puede mejorar el sistema de cuidados alternativos?

Las trayectorias de los NNyA que se encuentran bajo las modalidades de cuidado alternativo también pueden ser analizadas a la luz de los datos registrados en RUN, como por ejemplo, cuántos son los NNyA que viven bajo cuidados alternativos a la familia de origen y se encuentran bajo el cuidado de su familia ampliada, en hogares convivenciales o en familias de acogimiento. Los tiempos de las medidas, las resoluciones de cese de las mismas o los motivos de egreso de las instituciones (revinculación familiar, declaración de la situación de adoptabilidad, la guarda o la tutela) también brindan información importante para fortalecer las capacidades de trabajo de los equipos de protección.

¿Es eficiente la distribución geográfica de los dispositivos de cuidados alternativos?

La sistematización de los datos de ubicación geográfica de los dispositivos de cuidados alternativos (convivenciales o familias de acogimiento) puede ofrecer orientación para promover la creación o activación en lugares geográficos diferentes. La correlación entre su ubicación y los datos de procedencia de los NNyA abordados también puede orientar a quienes dirigen la política pública de Niñez para promover el desarrollo de alternativas allí donde haya más chicos y chicas que los requieran, evitando los desarraigos, la distancia y la desvinculación con los referentes familiares y comunitarios de origen.

¿Hacia dónde es prioritario expandir, descentralizar el SPPD?

El análisis del uso de la herramienta RUN también puede ofrecer información relevante para el fortalecimiento del sistema.

La cantidad de usuarios que usan el RUN, la cantidad de intervenciones que cargan en cada servicio/equipo, la cantidad de personas que trabajan en el sistema, la proporción de casos que abordan en las distintas regiones, zonas o departamentos.

¿Hay equipos que requieren capacitación específica?

La predominancia de cierto tipo de medidas por sobre otras (MPE/MPI), el tiempo por el que se extienden las intervenciones mirándolo desde el punto de vista de los equipos que las conducen, también puede aportar información relevante para la definición de refuerzos ya sea en tanto recursos humanos como de capacitación o de acompañamiento para la capacitación de los equipos.

Esta información puede fundar las decisiones de planes de descentralización, priorizar capacitaciones focalizadas en quienes más requieren cada tipo de capacitación, priorizar las contrataciones.

¿Cómo se puede usar la información para obtener más recursos para el SPPD?

Los datos que el sistema presente de modo más agregada, servirán también a los funcionarios para gestionar las dotaciones de recursos y las partidas presupuestarias. Realizar un mejor seguimiento de los recursos solicitados a otras dependencias vinculados con los procesos de restitución de derechos y contar con información relevante para calcular la eficiencia en términos de tiempos y de inversión.

Conocer la cantidad de intervenciones, la cantidad de NNyA, la cantidad de familias a las que se les brinda protección también permite estimar la inversión que el Sistema de Protección implica en términos nominales y en términos comparativos con otros sistemas como por ejemplo el sistema educativo, el sistema de salud, etc.

Descripción de la herramienta de Reportes

Tal como se mencionó anteriormente, los usuarios RUN tendrán habilitada la función para realizar reportes de acuerdo a las necesidades de su perfil.

El usuario puede observar en la pantalla principal del menú de herramientas la opción de Reportes.

Reportes de Legajos

Todos los usuarios podrán realizar reportes de Legajos.

Reporte de Intervenciones

Todos los usuarios podrán realizar reportes de Intervenciones menos el usuario #102 y el de Consulta.

Reporte de Línea #102

Todos los usuarios podrán realizar reportes de Intervenciones menos usuario Dictamen y de Consulta.

Cada uno de los reportes cuenta con diferentes variables que podrán ser combinadas para la búsqueda de información requerida. En todos los casos, la pantalla mostrara los filtros de búsqueda y el botón "Buscar". Una vez que se presiona dicho botón se hará la búsqueda y se mostrarán en pantalla una tabla con algunos campos del resultado. El sistema permite exportar a Excel. En la exportación, se mostrarán todos los datos del reporte. En caso de que no se coloquen filtros, el reporte incluirá todos los datos disponibles según corresponda.

PARTE 3
MARCO METODOLÓGICO DE
IMPLEMENTACIÓN DEL RUN

12 IMPLEMENTACIÓN DEL RUN EN UNA PROVINCIA

Más allá de la expresión de la voluntad política manifestada por las provincias para la implementación del RUN, se han definido tres criterios de elegibilidad que son fundamentales para la viabilidad del proyecto y sin los cuales es imposible avanzar con los recursos y plazos disponibles en el marco del presente proyecto.

Criterios de elegibilidad de las provincias

- 1) Voluntad política de la autoridad de Niñez (designación de un funcionario de rango medio a cargo del proyecto en la provincia, que tenga la incumbencia del RUN a futuro)
- 2) Capacidad tecnológica mínima (hardware y conectividad)
- 3) Disposición y Gobernanza de los equipos técnicos para la revisión y adecuación de prácticas y procedimientos a los requerimientos del RUN en cuanto a unificación de procesos.

Etapas 1: Preparatoria o diagnóstica

El proceso de implementación de los registros nominales requiere de apoyo, fundamentalmente, para la previa adecuación, formalización de procedimientos y circuitos de gestión de las intervenciones que realizan los organismos, la organización de equipos especializados en sistemas de información y monitoreo, el aprovechamiento de los datos generados para las decisiones de políticas, así como aspectos vinculados a la tecnología informática.

Para obtener toda esta información y sistematizarla, en esta etapa las actividades que se desarrollan son las siguientes:

- 1) Revisión de informes, normativa provincial y análisis documental de las medidas y circuitos vigentes.
- 2) Análisis de procesos sustantivos (MPE y MPI y, si corresponde, MPJ) en cuanto a circuitos, procedimientos, grado de formalización de los mismos, dinámicas y responsabilidades de los equipos, etc.
- 3) Identificación de herramientas o instrumentos y formatos de registro y sistematización de la información (legajos, etc.)
- 4) Diagnóstico de capacidad tecnológica del organismo de Niñez o el área con competencia en la materia (Ver ficha técnica).
- 5) Talleres para la elaboración de un diagnóstico participativo sobre la situación de los actores y la consolidación del sistema provincial (provincia y municipios).

Como resultado de las actividades mencionadas, se elaborará una serie de productos que servirá de diagnóstico inicial y línea de base para las siguientes etapas del proyecto y para el monitoreo del impacto que la implementación del RUN tendrá en la provincia. A continuación, se detallan los productos:

- Informe de diagnóstico inicial construido a partir de la información recabada en los talleres, entrevistas a actores clave, revisión de la normativa provincial y análisis de los procesos sustantivos.
- Mapa de actores y organismos que componen el Sistema Provincial de Protección de Derechos (SPPD)

- Identificación y representación gráfica de los circuitos y procedimientos de Medidas de Protección Excepcional, Medidas de Protección Integral y Medidas del ámbito Penal Juvenil.
- Recomendaciones sobre reorganización de procedimientos, adecuación y cambios que se requieran para implementación del RUN.
- Plan de trabajo de adecuación de procedimientos y ajustes.
- Documento con las principales recomendaciones en cuanto a definiciones técnicas (definiciones de intervenciones, niveles de usuarios, tipologías, motivos de intervención, etc.) que debe tomar el organismo para que los procesos provinciales y los circuitos del RUN coincidan lo suficiente como para evitar modificaciones al sistema y/o inconsistencias entre la norma y la práctica. Como culminación de la primera etapa también se compartirá con las autoridades provinciales el informe de relatoría del taller de trabajo con equipos y minutas de las reuniones de asistencia técnica con principales aspectos tratados y metas de modificación para cumplir por la provincia

Etapa 2: Instalación del RUN

La segunda etapa del proyecto se centra en adecuar el sistema RUN a las necesidades y estándares provinciales para la instalación del RUN, tanto desde el punto de vista informático como procedimental y administrativo.

1. Asistencia técnica a equipos para la elaboración de instrumentos y definiciones técnicas y operativas para el uso del RUN:

1.1 Acordar las definiciones de intervenciones sus alcances y tipologías. Esto puede requerir de una instancia de trabajo en taller en la que se presentan las definiciones y tipologías y sus alcances y se trabajará en adecuar a la lógica y práctica provincial.

1.2 Acordar el alcance y definición de los motivos de intervención, etc.

La asistencia técnica apunta a que luego de esta etapa estén formalmente definidos los circuitos críticos de las Medidas de Protección Integral, Medidas de Protección Excepcional y las Medidas de Ejecución Penal.

Asimismo, es necesario que haya acuerdo respecto de las definiciones y tipologías de motivos de intervención, causas de cese de las medidas, listados de instituciones o familias que alojan NNyA sin cuidados parentales, plantillas y modelos de actuación que se incluirán en la herramienta y definiciones respecto de la estructura de contenido que tendrán las medidas, la información que se incluirá como adjuntos, etc.

2. Realización de ajustes de la herramienta base RUN desarrollada en el marco del proyecto, a los requerimientos y necesidades de la provincia.

Esta actividad se refiere específicamente a las adecuaciones que pueden ser necesarias para su integración a la infraestructura informática de la provincia. Muchas provincias tienen estándares de seguridad o de interoperabilidad que deben ser tenidos en cuenta desde el inicio del proceso. Se recomienda incluir a los actores relevantes en materia de tecnología, informática y seguridad desde el inicio del proceso para evitar que, luego de avanzar en el plan de implementación, surjan o se impongan requerimientos que demoran y que podrían llegar a ser incompatibles o de difícil consecución.

3. Asistencia Técnica para la organización de equipo de trabajo RUN (en cuanto a perfiles, usuarios, forma de trabajo, necesidades de tareas a realizar, etc.).

Esta actividad apunta a fortalecer las capacidades de las autoridades del organismo de niñez para liderar la implementación del RUN en su organismo. Se recomienda que las intervenciones sean cargadas en la herramienta RUN por los agentes que realizan cada intervención, evitando la creación de puestos de data entry o que personas que tienen tareas administrativas queden a cargo de la informatización de los legajos a posteriori de la intervención. La experiencia nos indica que la carga tiene que darse en el momento, directamente en el sistema, evitando demoras y duplicación del trabajo de registro.

El cambio en la cultura organizacional será necesario en todos los equipos que no cuenten con la experiencia y hábito de cargar las intervenciones en un sistema. Con el uso de RUN se eliminan los cuadernos de anotaciones, se eliminan los registros en borrador para que luego otro los pase en limpio, se eliminan los Excel o planillas de cálculo para contar NNyA, intervenciones, cantidades por institución, por tipo de medida, etc. Todos esos datos estarán disponibles con una consulta al sistema RUN.

Hay que prever también las posibles resistencias, especialmente de quienes tenían por tarea registrar, generar y mover expedientes en papel para tramitar las medidas de protección integral, excepcional o de ejecución penal. Es importante definir nuevos roles y funciones involucrando a las personas, sus capacidades y motivándolas a ser parte de esta modernización.

Este proyecto tiene como objetivo contribuir a fortalecer la institucionalidad de los organismos de Niñez, modernizando la gestión, profesionalizando las prácticas y reconociendo a las personas que realizan la tarea de proteger y restituir derechos de NNyA.

Una de las estrategias para lograr que las personas en lugar de sentirse amenazadas por el sistema se sientan parte del proyecto, es involucrarlas desde las etapas iniciales. Por este motivo, se promueve que en los talleres de diagnóstico y de planificación y evaluación de la etapa de prueba participen quienes se verán afectados en su tarea diaria, para que el día en que se ponga en producción el RUN, todos los actores involucrados estén al tanto y motivados para que la implementación sea un éxito.

4. Implementación y Etapa de Prueba con equipo central

Con el fin de minimizar los riesgos de errores o fallas del sistema una vez que se pone en producción, el proyecto prevé que durante la etapa 2 se realice el testeo de la herramienta en un entorno de prueba por parte del equipo central. Por entorno de prueba se entiende la instalación del RUN en un servidor en la provincia, pero sin ponerlo en producción o en funcionamiento para todos los usuarios. Se crean usuarios con los distintos roles y se tramita una serie de expedientes para probar su funcionamiento y posibles errores o fallas a lo largo de los circuitos. Cabe señalar que cuánto más se aproveche esta etapa para verificar el funcionamiento, los circuitos, los roles o perfiles de acceso de los usuarios, etc. se reducen significativamente los riesgos e imponderables, de la siguiente etapa.

La Etapa 2 se podrá dar por finalizada una vez que se hayan completado por un lado la adecuación de la herramienta RUN a los requerimientos y características propios de la provincia y se encuentren finalizadas las pruebas y ajustes sobre errores o fallas que hayan surgido en el entorno de testeo.

Por otra parte, se habrá elaborado un Documento Propuesta de organización del equipo, usuarios etc. para el comienzo de la implementación y carga inicial. Asimismo, en esta etapa se producirá el material de apoyo para la implementación, que será confeccionado en colaboración con las autoridades provinciales y se convertirá en el Manual o Guía para usuarios del RUN, en cuánto empieza la capacitación de usuarios.

Etapa 3: Implementación provincial del RUN

La tercera etapa de este proceso consta de dos momentos diferenciados: el primero consiste en la presentación de la herramienta RUN a los usuarios. El segundo se trata de un proceso de asistencia técnica por parte del equipo técnico de Grupo Pharos para el diseño y ejecución del plan de carga inicial. La carga inicial es muy importante en el proceso de implementación ya que permitirá que los usuarios accedan a través de RUN a los legajos activos al momento de la puesta en marcha del RUN.

La presentación de la herramienta a equipos técnicos tiene por objetivo no solo que las personas puedan conocer el RUN, sino que también busca la sensibilización sobre la importancia de su uso en la tarea cotidiana. A través de una estrategia participativa en modalidad de taller, se buscará motivar a los equipos y disipar dudas, resistencias y temor al cambio. En esta actividad se presentará el Manual de Usuario RUN que se desarrolló en la etapa anterior, para que los agentes cuenten con una herramienta de soporte y orientación para su uso.

Al equipo provincial responsable de la implementación del RUN, en esta etapa se le brindará asistencia técnica para diseñar plan de carga inicial. Entre las definiciones que se deberán tomar en esta instancia se encuentra la cantidad de años de carga retroactiva que se fijará como meta; la cantidad de legajos que formarán parte de la carga inicial y la conformación de un equipo de supervisión y mesa de ayuda, que serán necesarios para brindar apoyo a todos los usuarios en la primera etapa de la implementación.

Un equipo reducido de personas, seleccionadas por los responsables de la implementación de RUN en la provincia, será capacitado específicamente para la carga inicial de legajos y serán acompañados en el proceso inicial para asegurar la calidad de la información cargada, así como para resolver cualquier duda o inconveniente que surja al inicio. Cada provincia, en el momento de diseñar el plan de carga inicial, definirá si dicha carga se realizará a nivel central o descentralizado y qué personas serán las responsables de la carga.

Durante el proceso de carga inicial, se buscará realizar controles de calidad de los registros cargados y se asistirá al equipo provincial para fortalecer sus capacidades de control de calidad, coherencia, consistencia y actualización de la información en RUN.

Una de las grandes ventajas que tiene utilizar el RUN en la gestión cotidiana del área de Niñez es la posibilidad que brinda para analizar los datos registrados en el sistema, maximizando el uso de los reportes integrados en la herramienta y sus múltiples posibilidades de consulta y análisis. Para trabajar estas cuestiones, está planificado realizar un taller de capacitación, dirigido a todos los usuarios que estén a cargo de generar y analizar los datos que surgen del RUN.

La tercera etapa se dará por finalizada en la medida en que se hayan logrado los siguientes puntos: plan de carga inicial diseñado e implementado; equipos capacitados y utilizando el RUN en su gestión cotidiana; taller de capacitación en el análisis de los indicadores y lectura de datos realizado.

Etapa 4: capacitación y uso de la información

Esta etapa tiene por finalidad promover instancias de capacitación técnica a los equipos provinciales sobre las principales temáticas que atraviesan los NNyA que son o deben ser atendidos desde las áreas de Promoción y Protección de Derechos.

Está prevista la realización de talleres y jornadas de capacitación sobre violencia contra niños, niñas y adolescentes, abuso sexual, justicia penal juvenil, entre otros. Además de la exposición de los especialistas en los temas, la capacitación apuntará a mejorar las prácticas de atención y estrategias de restitución de derechos de los NNyA. La información extraída del RUN a través de los reportes y el análisis de algunos legajos será un insumo fundamental, para anclar las reflexiones en las prácticas concretas de cada provincia.

La última etapa es el corolario de un trabajo de revisión de prácticas, capacitación de los equipos, y definición de cambios estratégicos para un mejor aprovechamiento de los recursos. Se espera que el tránsito por el proceso de implementación del RUN en cada provincia redunde también en beneficios para las familias y los NNyA que son atendidos a través de las áreas de niñez.

El uso del RUN permitirá visibilizar el trabajo que se realiza: la cantidad de NNyA, la cantidad y calidad de las intervenciones, articulaciones y estrategias que se despliegan para proteger los derechos de cada uno de los NNyA que se atienden.

La implementación del RUN implicará una mejora en la infraestructura tecnológica con que cuentan las áreas y equipos de Niñez y una modernización de la gestión, que sumado a la capacitación específica y al análisis de las prácticas pondrá a los equipos de Niñez en una mejor posición para articular con actores de otros sistemas como el Poder Judicial que suelen estar más legitimados.

Bibliografía

BIDART CAMPOS, G.: "El derecho de familia desde el derecho de la constitución", Revista *Entre Abogados*. San Juan: Foro de Abogados de San Juan, Año VI N° 2, 1998, pág. 18.

BERLINERBLAU, V; M, NINO; S, VIOLA: *Guía de buenas prácticas para el abordaje de niños/as adolescentes víctimas o testigos de abuso sexual y otros delitos. Protección de sus derechos, acceso a la justicia y obtención de pruebas válidas para el proceso*. [En línea] Buenos Aires, 2013.

Disponible en: http://files.UNICEF.org/argentina/spanish/proteccion_Guia_buenas_practicas_web.pdf

BURGUÉS, M.: "Responsabilidad parental, tutela y adopción en el Código Civil y Comercial. Aportes e implicancias en las medidas de protección excepcional" DFyP, 04 de noviembre de 2016, pág. 3, Cita Online: AR/DOC/3332/2016.

BRONFENBRENNER, U.: *La Ecología del Desarrollo Humano. Experimentos en entornos naturales y diseñados*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica, 1987.

CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN. *Fundamentos*, Buenos Aires: Ed. Rubinzal-Culzoni, 2012.

CIDH.: "*Niños, Niñas y Adolescentes*". Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N°5 [En línea], 2017.

Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ninosninas3.pdf>

DI MARCO, G. (coord.): "Las familias" en Democratización de las familias, Buenos Aires, págs. 27 y 28. [En línea]. 2005.

Disponible en: <http://www.UNICEF.org/argentina/spanish/Democratizacion.pdf>

FAMÁ, M.V., A. GIL DOMÍNGUEZ, M. HERRERA: "*Las medidas excepcionales previstas en la ley 26.061. Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*", LL 2007-D-876, [En línea], Cita Online: AR/DOC/1926/2007.

FERNÁNDEZ, S.E. en "*Medidas de protección de derechos y adopción. La complejidad en la articulación y el Código Civil y Comercial*", RCCyC, 17/11/2015, 29, [En línea] AR/DOC/3808/2015.

GÓMEZ, D.: *Las medidas excepcionales de protección aplicadas a niñas, niños y adolescentes en el ámbito de Ciudad de Buenos Aires. Un análisis de los llamados "hogares convivenciales" (Tesis de Especialización)*. UNER. Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia, Buenos Aires, Argentina, 2016. Disponible en: <https://www.aacademica.org/lic.daniel.gomez/13>

HERRERA, M.; Y M. V. FAMÁ: "Medidas cautelares, medidas de protección y medidas excepcionales. Una tensión latente en el cruce entre las leyes de violencia familiar y las leyes de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes", *RDF* N° 39, Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2008, págs. 19 y ss;

HERRERA, M.: "La noción de socioafectividad como elemento "rupturista" del Derecho de Familia contemporáneo", *RDF* N° 66, Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2014, págs. 75 a 113.

KAZTMAN, R. ET AL. (1999): *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Serie Exclusión Social-Mercosur, Documento de Trabajo 107. Chile: OIT.

KEMELMAJER DE CARLUCCI, A.: "Las nuevas realidades familiares en el Código Civil y Comercial argentino de 2014", LL 2014-E p. 1267.

KEMELMAJER DE CARLUCCI, A., M. HERRERA, N. LLOVERAS (dir.): *Tratado de Derecho de Familia*. 6 tomos, Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, (2015 - 2016).

LÓPEZ, C. Y M. A. MASSANO: "Medidas de protección de personas versus. medidas de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires", *Lexis Nexis Buenos Aires* N° 4, 2008, págs. 367 y ss.

-----"Una sola ley para todas las familias", *RDF* N° 40 y 41, Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2008.

LÓPEZ, C.: "Responsabilidad parental", en *"Derecho de Familia conforme al nuevo Código civil y Comercial de la Nación"* (Dir.: Chechile, Ana María), Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2015,

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Manual de documentos administrativos*. Madrid: Tecnos (3ra. Edición). 2003.

PIGNATA, N.: *"Introducción al sistema de protección integral de derechos"*, Colección Desafíos, Cuadernillo N°3 [En línea], Ministerio de Desarrollo Social, UNER, 2017. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2017/05/Sistema-de-protecci%C3%B3n-integral-de-derechos.pdf>

PÉREZ, A. M.: "Casos de medidas excepcionales de Protección de Derechos de Niñas, Niños, Adolescentes", en *Prácticas profesionales sobre casos reales 2015. Anuario del Patrocinio Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho UBA*. [En línea] Buenos Aires: Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, UBA, 2016. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/practicas-profesionales-sobre-casos-reales-2015/casos-de-medidas-excepcionales-de-proteccion-de-derechos-de-ninas-ninos-adolescentes>

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN: Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. 2018-2020. [En línea], 2017. Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/trabajoinfantilno/trabajoInf_PlanNacional.pdf

SENNAF Res. 1479/2018, Guía *"Pautas para trabajar con familias que brindan cuidados a niñas, niños y adolescentes en el marco de la medida excepcional de separación de su ámbito familiar"*

SENNAF Res. 598/2018, *"Protocolo De Procedimientos Para la Aplicación de Medidas de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes"*

SENAF-UNICEF, 2015: *"Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina"*. Relevamiento Nacional, Actualización 2014. [En línea] Disponible en: <https://www.UNICEF.org/argentina/informes/situaci%C3%B3n-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-sin-cuidados-parentales-en-argentina>

SOSA, M. M., "Las medidas excepcionales de la ley 26.061 y el control de legalidad del órgano judicial: ¿se complementan o se excluyen?", *RDF* 2018-I, 15/02/2018, 4, Cita Online: AP/DOC/1193/2017.

UNICEF LACRO: "La violencia en la primera infancia". [En línea]. Marco Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe, 2017. Disponible en: https://www.UNICEF.org/lac/sites/UNICEF.org.lac/files/2018-03/20171023_UNICEF_LACRO_FrameworkViolencia_ECD_ESP.pdf

UNICEF ARGENTINA: *"Guía de sensibilización sobre Convivencia Digital"*. [En línea]. 2017. Disponible en: https://www.UNICEF.org/argentina/sites/UNICEF.org.argentina/files/2018-04/COM-Guia_ConvivenciaDigital_ABRIL2017.pdf.

UNICEF ARGENTINA: *"Abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes. Una guía para tomar acciones y proteger sus derechos"*. [En línea]. 2016. Disponible en: <https://www.UNICEF.org/argentina/informes/abuso-sexual-contra-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes>.

Documentos Internos del proyecto consultados y/o parcialmente incorporados en el presente documento:

REGISTRO ÚNICO NOMINAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (RUNNA) *Manual Preliminar*. Versión 2017, (inédito).

FICHA TÉCNICA DE LA APLICACIÓN RUN, Agosto 2018. Documento de difusión interna del proyecto. Versión Impresa.

CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO ÚNICO NOMINAL (RUN) Agosto 2018. Documento de difusión interna del proyecto. Versión Impresa.

GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DEL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DEL SPPD. Versión 31 de agosto de 2018, (inédito).

NOTA TÉCNICA Nº. 1: Elementos para la definición de las medidas de protección de derechos en la Ley Nacional 26.0611. Elaborada por Cecilia López con la colaboración de María Lucila Argüello. Octubre 2018, (inédito).

NOTA TÉCNICA Nº. 2: Marco Conceptual y Operativo de los Motivos de Intervención en el Sistema de Protección de Derechos. Derechos de los Niños/as y Adolescentes protegidos específicamente por la Ley 26.061. Elaborada por María Lucila Argüello a partir de los aportes del equipo territorial y metodológico del proyecto.

NOTA TÉCNICA Nº. 3: Elementos para el abordaje de las intervenciones para la protección integral y excepcional de derechos de NNyA y su registro. Dicha nota técnica fue elaborada por María Lucila Argüello a partir de los aportes del equipo territorial y metodológico del proyecto. Octubre 2018, (inédito).

Anexo 1 Derechos de NNyA

Derecho a la vida. A su disfrute, protección y a la obtención de una buena calidad de vida.

Derecho a la dignidad y a la integridad personal. A no ser sometidos a trato violento, discriminatorio, vejatorio, humillante, intimidatorio; a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, torturas, abusos o negligencias, explotación sexual, secuestros o tráfico para cualquier fin o en cualquier forma o condición cruel o degradante. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a su integridad física, sexual, psíquica y moral.

Derecho a la vida privada e intimidad familiar. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la vida privada e intimidad de y en la vida familiar. Estos derechos no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales.

Derecho a la identidad. A conocer, a vivir y a mantener un vínculo con su familia biológica. Solo en los casos en que ello sea imposible y en forma excepcional tendrán derecho a vivir, ser criados y desarrollarse en un grupo familiar alternativo o a tener una familia adoptiva, de conformidad con la ley.

Garantía estatal de identificación. Los organismos del Estado deberán arbitrar los medios necesarios para la obtención de la identificación obligatoria y deben facilitar la adopción de medidas específicas para la inscripción gratuita en el Registro del Estado y Capacidad de las Personas, de todos aquellos adolescentes y madres, que no hayan sido inscriptos oportunamente.

Derecho a la documentación. Las niñas, niños, adolescentes y madres indocumentadas tienen derecho a obtener los documentos públicos que comprueben su identidad, de conformidad con la normativa vigente y en los términos que establece el procedimiento previsto en la ley 24.540.

Derecho a la salud. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la atención integral de su salud, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y acciones de prevención, promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud.

Derecho a la educación. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita, atendiendo a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales; fortaleciendo los valores de solidaridad, respeto por los derechos humanos, tolerancia, identidad cultural y conservación del ambiente.

Derecho a la libertad. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a: a) Tener sus propias ideas, creencias o culto religioso y ejercerlo bajo la orientación de sus padres, tutores, representantes legales o encargados de los mismos; b) Expresar su opinión en los ámbitos de su vida cotidiana, especialmente en la familia, la comunidad y la escuela; c) Expresar su opinión como usuarios de todos los servicios públicos y, con las limitaciones de la ley, en todos los procesos judiciales y administrativos que puedan afectar sus derechos. Tienen derecho a su libertad personal, sin más límites que los establecidos en el ordenamiento jurídico vigente. No pueden ser privados de ella ilegal o arbitrariamente. La privación de libertad personal, entendida como ubicación de la niña, niño o adolescente en un lugar de donde no pueda salir por su propia voluntad, debe realizarse de conformidad con la normativa vigente.

Derecho al deporte y juego recreativo. Los organismos del Estado con la activa participación de la sociedad.

Deben establecer programas que garanticen el derecho de todas las niñas, niños y adolescentes a la recreación, esparcimiento, juegos recreativos y deportes, debiendo asegurar programas específicos para aquellos con capacidades especiales.

Derecho al medio ambiente. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como a la preservación y disfrute del paisaje.

Derecho a la dignidad. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser respetados en su dignidad, reputación y propia imagen.

Derecho de libre asociación. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho de asociarse libremente con otras personas, con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos, laborales o de cualquier otra índole, siempre que sean de carácter lícito y de conformidad a la legislación vigente.

Derecho a opinar y a ser oído. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a: a) Participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés; b) Que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo. Este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven las niñas, niños y adolescentes; entre ellos, al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo.

Derecho al trabajo de los adolescentes. Los organismos del Estado deben garantizar el derecho de las personas adolescentes a la educación y reconocer su derecho a trabajar con las restricciones que imponen la legislación vigente y los convenios internacionales sobre erradicación del trabajo infantil, debiendo ejercer la inspección del trabajo contra la explotación laboral de las niñas, niños y adolescentes. Este derecho podrá limitarse solamente cuando la actividad laboral importe riesgo, peligro para el desarrollo, la salud física, mental o emocional de los adolescentes.

Derecho a la seguridad social. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a obtener los beneficios de la seguridad social. Los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas de inclusión para las niñas, niños y adolescentes, que consideren los recursos y la situación de los mismos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

Anexo 2

Definición de Motivos de intervención

1. Violencia

Violencia o malos tratos (incluido el castigo violento): incluyen la violencia física, sexual y psicológica/emocional y el trato negligente a los niños y adolescentes, ocasionados por padres, cuidadores y otras figuras de autoridad, principalmente en el hogar, en la escuela y centros de cuidado residencial.

Maltrato Físico²⁵: se refiere a cualquier lesión infligida (hematomas, quemaduras, fracturas, lesiones de cabeza, envenenamientos, etc.), que no es accidental y que provoca un daño físico o enfermedad en un NNyA o grave riesgo de padecerlo. Puede ser el resultado de uno o dos incidentes aislados, o puede ser una situación crónica de maltrato, distinción que es fundamental establecer en el momento de definir la estrategia de trabajo.

Maltrato Psicológico o Emocional: este concepto se vincula a la expresión “perjuicio o abuso mental” del artículo 19 de la CDN. Se describe como maltrato psicológico, abuso mental, agresión verbal y maltrato o descuido emocional y puede consistir en: toda forma de relación perjudicial persistente con los NNyA; asustarlo, aterrorizarlo y amenazarlo; explorarlo y comprometerlo; desdeñarlo y rechazarlo; aislarlo, ignorarlo y discriminarlo; desatender sus necesidades afectivas, su salud mental y sus necesidades médicas y educativas; insultarlo, injurarlo, humillarlo, menospreciarlo, ridiculizarlo y herir sus sentimientos; exponerlo a la violencia doméstica; someterlo a un régimen de incomunicación o aislamiento o a condiciones de detención humillante o degradante; y someterlo a la intimidación de adultos o de otros NNyA. Incluye la restricción de los movimientos de un niño, la denigración, la ridiculización, las amenazas y la intimidación, la discriminación, el rechazo y otras formas no físicas de tratamiento hostil. Ser testigo de la violencia, puede implicar forzar a un niño a observar actos de violencia, o presenciar violencia incidental entre dos o más personas.

La violencia doméstica: la Ley Nacional 24.417 establece que se entiende por violencia familiar las lesiones, el maltrato físico, psíquico por parte de cualquier integrante del grupo familiar, entendiéndose por grupo familiar aquellos originados en el matrimonio o en las uniones de hecho. Si bien en la mayoría de los casos denunciados y registrados se trata de violencia contra las mujeres, la violencia intrafamiliar también puede ser ejercida por otros integrantes del grupo conviviente. Habitualmente se produce contra las niñas en las uniones tempranas o en los matrimonios infantiles forzados.²⁶

Violencia doméstica contra las mujeres: es aquella ejercida contra las mujeres por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio físico donde ésta ocurra, que dañe la dignidad, el bienestar, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, la libertad, comprendiendo la libertad reproductiva y el derecho al pleno desarrollo de las mujeres. Se entiende por grupo familiar el originado en el parentesco sea por consanguinidad o por afinidad, el matrimonio, las uniones de hecho y las parejas o noviazgos. Incluye las relaciones vigentes o finalizadas, no siendo requisito la convivencia.²⁷

Descuido, negligencia o trato negligente: Tomando como referencia el extracto de la Observación N°13 del Comité de los Derechos del Niño²⁸, se entiende por descuido el no atender las necesidades físicas y psicológi-

²⁵ Según la Observación N°13 antes mencionada, la violencia física puede ser mortal o no mortal e incluye todos los castigos corporales y todas las demás formas de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En nuestro país el Nuevo Código Civil incorpora en el Capítulo de Deberes y Derechos de los Progenitores, el artículo N° 647 “Prohibición de malos tratos. Auxilio del Estado. Se prohíbe el castigo corporal en cualquiera de sus formas, los malos tratos y cualquier hecho que lesione o menoscabe física o psíquicamente a los niños o adolescentes. Debe considerarse también la definición establecida en la Observación General N°8: es castigo “corporal” o “físico” todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. Fuente: http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/docs/GRC-C-GC-8_EN.pdf

²⁶ Ver: La violencia en la primera infancia. Marco Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe, UNICEF LACRO, 2017.

²⁷ Ley Nacional 26.485 Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, artículo 5.

²⁸ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, 2011.

Disponible en: http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/docs/crc-c-gc-13_SP.pdf

cas del NNyA, no protegerlo del peligro y no proporcionarle servicios médicos, de inscripción del nacimiento y de otro tipo cuando las personas responsables de su atención tienen los medios, el conocimiento y el acceso a los servicios necesarios para ello. Este concepto incluye:

- a) El descuido físico: ocurre cuando no se protege al NNyA del daño, entre otras cosas por no vigilarlo, o se desatienden a sus necesidades básicas, por ejemplo: alimentación, vivienda, vestimenta, atención médica básica;
- b) El descuido psicológico o emocional: consiste, entre otras cosas, en la falta de apoyo emocional y de amor, la desatención crónica del NNyA, la “indisponibilidad psicológica” de los cuidadores que no tienen en cuenta las pistas y señales emitidas por los niñas y niños de corta edad, la exposición a la violencia y al uso indebido de drogas o de alcohol de la pareja sentimental;
- c) El descuido de la salud física o mental del NNyA, al no proporcionarle la atención médica necesaria;
- d) El descuido educativo, cuando se incumplen las leyes que obligan a los cuidadores a asegurar la educación de sus hijos mediante la asistencia escolar o de otro modo

Conflictiva Vincular: Situaciones atendidas en las que el motivo principal de intervención sea una conflictiva vincular entre el niño, niña o adolescente y alguno o varios de los integrantes del núcleo familiar. En este tipo de situaciones la magnitud de la problemática puede generar que el niño, niña o adolescente manifieste su voluntad de abandonar el hogar en el que convive, o bien, que sus cuidadores refieran no desear que éste continúe viviendo en el mismo.

2. Abuso Sexual²⁹

Se trata de una situación de abuso sexual, cuando “un niño es utilizado para la estimulación sexual de su agresor (un adulto conocido o desconocido, un pariente u otro NNyA) o la gratificación de un observador”. Se enmarca en este concepto toda interacción sexual en la que el consentimiento no existe o no puede ser dado, independientemente de si el niño entiende la naturaleza sexual de la actividad e incluso cuando no muestre signos de rechazo.. Puede ocurrir con o sin contacto sexual y comprende: los manoseos, frotamientos, contactos y besos sexuales; el coito interfemoral (entre los muslos); la penetración sexual o su intento, por vía vaginal, anal y bucal aun cuando se introduzcan objetos; el exhibicionismo y el voyeurismo³⁰; actitudes intrusivas sexualizadas, como efectuar comentarios lascivos e indagaciones inapropiadas acerca de la intimidad sexual de los NNyA; la exhibición de pornografía, en ocasiones, disfrazada como “educación sexual”; instar a que los NNyA tengan sexo entre sí o fotografiarlos en poses sexuales.

Dada la gravedad de las consecuencias y el hecho de que se trata de un delito, a los fines de este documento se lo considera como un motivo aparte de la violencia, aunque conceptualmente se concuerda con que se trata de una forma de violencia contra la persona.

3. Abandono:

Todas aquellas situaciones en las que existe un NNyA en situación de total y absoluta desprotección, por no contar con ningún adulto significativo que lo asista en sus necesidades y requerimientos, dado que estos han renunciado al ejercicio de sus funciones. Se incluyen en este motivo aquellas situaciones en las que en primera instancia no haya adulto con quien se pueda indagar datos fundamentales del niño/a. Por ejemplo: niños viviendo solos o bebés abandonados en la vía pública.

²⁹ Ver: Abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes. Una guía para tomar acciones y proteger sus derechos. UNICEF, 2017.

³⁰ Observación de personas en situaciones eróticas con el fin de obtener excitación sexual.

4. Explotación

Se entiende por explotación de NNoA la que se realiza por parte de un adulto respecto de un NNoA que, a raíz de su dependencia física, afectiva y/o económica se ve forzado a realizar tareas redituables para el explotador y que atentan contra el desarrollo del NNoA así como su integridad física y psicológica. Existen distintos grados y gravedades de la explotación, el trabajo infantil en el hogar se presenta como una modalidad no penable si se desarrolla en el marco de las estrategias de supervivencia de la familia, mientras que la trata de personas es un delito federal. En todos los casos de explotación hay derechos de los NNyA que se encuentran vulnerados y desde los servicios de promoción y protección muchas estrategias que se pueden desarrollar para restituir derechos y empoderar a los NNoA y sus familias. Se incluyen los NNoA que se encuentran en contextos de explotación o trata de persona debido a que sus progenitores o cuidadores.

Trabajo Infantil: Se entiende por trabajo infantil a toda “actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por personas que se encuentran por debajo de la edad mínima de admisión al empleo (16 años)”. “Se entiende por trabajo infantil peligroso aquellas actividades laborales realizadas por personas menores de 18 años y que se encuentren prohibidas por la normativa vigente³¹” (Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil 2018-2020:12)

Hay múltiples formas en las cuales el trabajo de los niños y niñas tiene lugar: expresiones callejeras, actividades domésticas intensas al interior del propio hogar, o aquellas que se desarrollan en encuadres más formales en los cuales es posible identificar una figura de “empleador”. Se incluyen en actividades callejeras todas aquellas actividades protagonizadas por un niño/a cuando estas se desarrollan en la calle o espacios públicos. Se entiende por trabajo doméstico intenso aquellas tareas protagonizadas por niñas/os, que incluyen actividades de crianza de hermanos, quehaceres del hogar, cuidado de familiares enfermos, entre otras tareas de reproducción cotidianas llevadas adelante al interior del hogar; supliendo los roles de los adultos cuidadores.

En el marco del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil 2018-2020, se definen también los tres grandes tipos de actividades que constituyen trabajo infantil: a) actividad económica para el mercado: se considera que un niño, niña o adolescente trabaja cuando realiza una actividad que genera bienes o servicios que tienen un valor económico en el mercado; b) actividades referidas a la producción de bienes primarios para el consumo del hogar; c) actividades domésticas intensas en la propia casa³².

Explotación Sexual³³: Por explotación sexual de NNyA se entiende a la utilización de personas menores de 18 años en actos sexuales y/ o eróticos para satisfacción de los intereses y deseos de una persona o grupo de personas a cambio de una remuneración o promesa de remuneración económica o cualquier otro tipo de beneficio.

Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en viajes y turismo. Conocida como “Turismo sexual infantil” es la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes por parte de viajeros nacionales o internacionales

31 Ver Decreto 1117/16 Listado de trabajos peligrosos prohibidos.

32 La intensidad de las tareas se define en función de la cantidad de horas diarias que el NNoA dedica en la semana de referencia: 10 horas o más para los niños y niñas de 5 a 13 años, y 15 horas o más a los mayores de 13.

33 Las modalidades que asume son las siguientes: Utilización de menores de edad en actividades sexuales remuneradas, también llamada explotación sexual de niñas, niños o adolescentes (conocida como “prostitución infantil”) (2do. Protocolo de la CDN); Utilización de NNyA para la producción de imágenes o grabaciones sonoras de abusos sexuales a niños/as (conocida como «Pornografía infantil (Art. 2 del protocolo relativo de la CDN); Explotación sexual de niñ@s en línea; Utilización de niñ@s/adolescentes para actuaciones sexuales (conocida como “espectáculos pornográficos» públicos o privados). Fuente: <http://www.ecpat-spain.org/empresa.asp?sec=5>

que, utilizando la estructura o las redes del turismo, buscan satisfacer sus deseos sexuales en forma premeditada u ocasional.³⁴

Trata de NNYA: Según el artículo 2 de la Ley Nacional N° 26.842: “se entiende por trata de personas el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países.”³⁵

a) Trata de NNYA con fines sexuales. (Abuso o explotación).³⁶ Según el Protocolo Facultativo de la CDN, se entiende la venta de niños como todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución con fines de explotación sexual.

Trata de NNoA con fines de explotación laboral. Según el Protocolo Facultativo de la CDN, se entiende la venta de niños como todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución con fines de explotación laboral.

NNoA en contextos de explotación y trata de personas. En muchas circunstancias, los niños y niñas pequeños a pesar de no estar siendo explotados sexual o laboralmente, son víctimas de la situación de explotación de sus progenitores o cuidadores. No acceden a sus derechos y por tanto deben ser protegidos y acompañados sus progenitores tanto para el acceso a la justicia como para su inserción libre y plena en la sociedad, luego de la explotación.

5. Acoso a través de las TIC

Grooming o acoso sexual: Se denomina grooming a la situación en que un adulto acosa sexualmente a un niño o niña mediante el uso de las TIC. Los perpetradores de este delito suelen generar un perfil falso en una red social, sala de chat, foro, videojuego u otro, en donde se hacen pasar por un chico o una chica y entablan una relación de amistad y confianza con el niño o niña que quieren acosar.

El mecanismo del grooming consta de varias fases o etapas. Suele comenzar con un pedido de foto o video de índole sexual o erótica (pedido por el adulto, utilizando el perfil falso). Cuando consigue ese material, quien lo pide puede o bien desaparecer o bien chantajear a la víctima con hacer pública esa información si no entrega nuevos videos o fotos o si no accede a un encuentro personal.

En Argentina, el grooming es un delito penado por la Ley N° 26.904 e incluido en el Código Penal. La penalización incluye prisión de 6 meses a 4 años a quien por medio de comunicaciones electrónicas, telecomunicaciones, o cualquier tecnología de transmisión de datos, contacte a una persona menor de edad, con el propósito de cometer cualquier delito contra la integridad sexual de la misma.

Se considera un delito preparatorio de otro de carácter sexual más grave. Los recursos utilizados están dirigidos a disminuir las defensas y el fin es llevarlos a situaciones de índole sexual.

Sexting:³⁷ consiste en el “envío de imágenes y/o videos sexuales a través de Internet”. La circulación de la imagen puede darse a través de mensaje de texto, mensajería instantánea, foros, posteos en redes sociales o por correo electrónico. La imagen es enviada a uno o varios contactos que, a su vez, pueden reenviarla y comenzar la circulación web conocida como “viralización”, por comparación con la rapidez y facilidad con lo que se propagan los virus.

34 Fuente: https://www.UNICEF.org/argentina/spanish/CDN_web.pdf

35 Fuente: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9763.pdf>

36 Definición según el Protocolo Facultativo, disponible en: https://www.UNICEF.org/argentina/spanish/CDN_web.pdf

37 Ver: https://www.UNICEF-irc.org/publications/pdf/ict_spa.pdf

Las imágenes que se envían en situaciones de sexting son obtenidas muchas veces en forma voluntaria y enviadas a través de diversos dispositivos. Responden a un contexto específico, íntimo y sexual. Sin embargo, cuando esa imagen sale del contexto de origen y se publica en internet, surgen consecuencias impensadas para los protagonistas:

- **Descontextualización de la situación:** la imagen o video tiene lógica y sentido en el contexto desde el cual se pensó. Por consiguiente, cuando se modifica esa situación y la imagen/video pasa a ser pública, los protagonistas suelen sentirse incómodos por la exposición.
- **Exposición:** la circulación de una imagen en la web genera que la reciban personas que no son los destinatarios originales. Cuantos más contactos vean la imagen, más expuesto/a estará el/la protagonista.
- **Daño a la identidad o huella digital:** un video o una foto privada expuestos en público pueden dañar la reputación web del/los protagonista/s. El hecho de que en internet sea muy difícil borrar la información permite que el material perdure a través del tiempo, exponiendo una situación que será relacionada con la identidad del protagonista en cualquier búsqueda online, presente o futura. Por esta razón, las publicaciones originadas en situaciones de sexting pueden dañar, en el presente o en el futuro, a los protagonistas del material.³⁸

Cyberbullying u hostigamiento virtual / acoso digital: Se define como “el uso de medios telemáticos (internet, celulares, videojuegos online, aplicaciones, etc.) para ejercer el acoso psicológico entre iguales”. Es acoso entre pares e incluye las conductas hostiles sostenidas de forma reiterada y deliberada por parte de un individuo o grupo con la finalidad de producir daño a otro, mediante la utilización de tecnologías de la información y comunicación.³⁹ Tiene que haber niños, niñas y adolescentes en ambos extremos del conflicto para que sea considerado como tal. Si hay presencia de un adulto, estamos ante otro tipo de ciberacoso.

6. Salud

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la atención integral de su salud, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y acciones de prevención, promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud. En este sentido hay múltiples causas por las cuales los NNoA deberán ser acompañados y protegidos por el SPPD para la restitución o protección de su derecho a la salud.

Es preciso destacar que muchas veces la cuestión de salud no es la causa primordial de la intervención, pero dado el trabajo del equipo del SPPD, se acompaña también en la restitución de este derecho.

Adicciones: se incluirán en esta categoría aquellas NNoA que presentan consumo, abuso o adicción de sustancias adictivas, siendo estas conductas las que aparecen como prioritarias en la situación del mismo o de la misma.

Psicopatología: aquellas situaciones que involucren NNoA cuya problemática central sea que presentan un cuadro que amerite una interconsulta con un área especializada en Salud Mental.

Discapacidad: se incluirán en esta categoría aquellas situaciones que involucren niñas/os y adolescentes que presenten algún tipo de discapacidad y que se detecten obstáculos para el acceso de estos a los servicios y tratamientos acordados, siendo esta la problemática fundamental por las que se solicita intervención SPPD.

38 Ver: https://www.UNICEF.org/argentina/sites/UNICEF.org.argentina/files/2018-04/COM-Guia_ConvivenciaDigital_ABRIL2017.pdf. Pág. 33.

39 Ver: https://www.UNICEF.org/argentina/sites/UNICEF.org.argentina/files/2018-04/COM-Guia_ConvivenciaDigital_ABRIL2017.pdf. Pág. 16.

Problemática de Salud del Progenitor/a: situación en la que el padre y/o madre se encuentran internados transitoria o permanentemente por cuestiones de salud, sin poder hacerse cargo del/los niños/as, durante el período de la internación

7. Educación

Situaciones que involucren niños, niñas y adolescentes que encuentren obstáculos en el acceso a sus derechos educativos. Se incluirán en esta categoría aquellas situaciones en las que el motivo prevaleciente sea la inclusión en el sistema educativo. Otra es la situación en la que un niño, niña o adolescente a raíz de situaciones de violencia, abandono, adicciones o calle, etc., abandonó el sistema educativo, en este caso será alguno de estos últimos el motivo a seleccionar, por ser central en la estrategia. Trámites vinculados a la promoción de la educación. Entre los principales motivos vinculados esta temática se identifica:

Deserción/Abandono Escolar: suelen ser los organismos de educación quienes demandan respecto a esta problemática frente a las dificultades que tienen de abordar la situación de algún niño, niña o adolescente que ha desertado del sistema de educación formal, o bien, que nunca ha sido incluido en él.

Exclusión escolar: falta de accesibilidad, falta de propuesta adecuada para el NNoA, discriminación por parte de la institución educativa por cuestiones étnicas, culturales, situación migratoria, discapacidad, sobriedad, entre otras.

8. Vivienda

El derecho a un desarrollo pleno se ejerce en tanto se dispone de un entorno saludable que proporcione las condiciones ambientales necesarias. En estos casos el organismo de protección suele actuar de nexo entre la necesidad y el organismo, provincial o municipal, con competencia originaria para garantizar tal derecho. Se comprenderán dentro de este motivo las siguientes situaciones:

Situación de Calle: Los NNyA en situación de calle son aquellos menores de 18 años que tienen vínculos familiares débiles o inexistentes, que hacen de la calle su hábitat principal y desarrollan en ella estrategias de supervivencia, situación que los deja expuestos a la vulneración de la mayoría de sus derechos.

Desalojos: Los NNyA cuyas familias se enfrenten a la situación de desalojo de la vivienda se encuentran en una situación de desprotección y riesgo.

9. Cuidados

Se entenderá al cuidado como un motivo de protección en aquellas situaciones en cuando NNoA no cuenten con sus progenitores o responsables del cuidado para que realicen la función protectora fundamental. Se contemplarán situaciones tales como:

Progenitor/a Privado de Libertad: cuando el padre y/o madre se encuentran detenidos temporaria o permanentemente, sin poder hacerse cargo del/los niños/as.

Progenitor/a con Medidas de Protección Integral/Excepcional: aquellas situaciones en las que adolescentes menores de edad que son padres/madres se encuentran bajo una medida de protección integral o excepcional y se adopta una medida con su hijo/a.

10. Violencia institucional

Se entiende por violencia institucional las diferentes formas de violencia practicadas por las instituciones del Estado, sus órganos y sus agentes en función del mantenimiento de la ley y el orden, es decir, del control social. En este concepto se incluye la violencia en los lugares de reclusión de niños, niñas y adolescentes, ya sea

con el propósito de protección o por estar en conflicto con la ley penal. Entre las diversas formas de violencia institucional se diferencian:

Aprehensiones y detenciones ilegales:

Maltratos, tratos crueles, inhumanos y degradantes, tortura, abuso sexual, internaciones, delitos.

Ejecuciones ilegales: también conocidas como “gatillo fácil”.

11. Otros

Incluir en esta categoría todos aquellos motivos de intervención no considerados en el presente apartado y especificarlo en el campo de observaciones del legajo.

RUN

REGISTRO ÚNICO NOMINAL