

RELATORIA

MESA DEBATE: “HACIA UNA LEY DE EGRESO ASISTIDO PARA JÓVENES SIN CUIDADOS PARENTALES”

Salón Verde de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 25 de agosto de 2016

Organizado por DONCEL, con el apoyo de la Diputada Nacional Ana Carla Carrizo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el Senador Nacional Luis Petcoff Naidenoff del Honorable Senado de la Nación Argentina, y el auspicio de UNICEF Argentina

PRESENTACIÓN¹

Esta publicación reúne los debates, conversaciones y experiencias de la Mesa Debate: “Hacia una ley de egreso asistido para jóvenes sin cuidados parentales”² realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el día 25 de agosto de 2016 por la Asociación civil DONCEL, con el apoyo de la Diputada Nacional Ana Carla Carrizo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el Senador Nacional Luis Petcoff Naidenoff del Honorable Senado de la Nación Argentina, y el auspicio de UNICEF Argentina.

¹ Este documento fue realizado, a pedido de DONCEL, por Agustina Pérez, Abogada y Maestranda en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Buenos Aires y ex consultora de UNICEF Argentina.

Revisión de contenidos por Carolina Videtta y Andrés Segade, DONCEL.

Asimismo, se aclara que el uso de un lenguaje que no discrimine ni reproduzca esquemas discriminatorios entre hombres y mujeres constituye una de las preocupaciones de DONCEL. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de manifestar nuestro interés semántico en el idioma español. En este sentido, y para evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a; los/las y otras formas sensibles al género con el fin de marcar la presencia de ambos sexos, se ha optado por usar la forma masculina en su tradicional acepción genérica.

² Cabe destacar que el proyecto de ley fue presentado el 1-10-2015 en la Cámara de Diputados de la Nación por la Diputada Nacional Ana Carla Carrizo, con giro a la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia; de Acción Social y Salud Pública; y de Presupuesto y Hacienda (Expediente 5382-D-2015). Asimismo, el 17-5-2015 el Senador Nacional, Luis Petcoff Naidenoff, presentó el proyecto de ley en la Cámara Alta, con giro a la Comisión de Población Humana y Desarrollo; de Salud, y de Presupuesto y Hacienda, bajo expediente 1691/16. Asimismo, es de destacar que el día 17 de noviembre de 2016, el proyecto de ley obtuvo el dictamen conjunto de las comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación en donde se han introducido al proyecto modificaciones sustanciales algunas de las cuales fueron expuestas en la Mesa Debate y esgrimidas en la presente relatoría.

El objetivo principal del encuentro fue debatir sobre el proyecto de ley que impulsan los organizadores denominado “Plan de egreso integral para el acompañamiento de jóvenes en proceso de transición del sistema de protección de derechos a la vida autónoma”, -que cuenta con estado parlamentario- y, crear un Comité de Acompañamiento para el tratamiento y debate de aquel.

Se trata del II encuentro realizado en torno al proyecto de ley, siendo el primero la audiencia pública celebrada en la Cámara de Diputados de la Nación el 19 de mayo del corriente, denominada “Los jóvenes hablan, los adultos escuchan”. En aquella oportunidad, participaron junto a DONCEL y la Diputada Nacional Ana Carla Carrizo, los jóvenes de la GUIA EGRESO³, quienes se dirigieron a los legisladores nacionales demostrando el porqué de la necesidad de contar con una ley que acompañe a los jóvenes en su transición del sistema de protección a la vida adulta más allá de los 18 años de edad.

Mediante la presente relatoría pretendemos inaugurar una serie de documentos, que servirán como base para el tratamiento del proyecto de ley por parte del Congreso de la Nación, coadyuvando a la generación de un consenso público respecto de la necesidad de contar con una ley de este tipo.

A través de esta iniciativa desde DONCEL reforzamos nuestro compromiso por garantizar los derechos de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (en adelante NNyJ), en especial los de aquellos que, por múltiples circunstancias se encuentran bajo el cuidado del Estado en diversas instituciones y llegan a los 18 años con la obligación de asumir una vida independiente y autónoma sin herramientas prácticas ni los recursos económicos y simbólicos para afrontarla, con la convicción de que la construcción de la autonomía no debe ser un privilegio de algunos jóvenes, sino que es un derecho de todos ellos.

PRINCIPALES ASPECTOS ACERCA DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo del “Plan de egreso integral para el acompañamiento de jóvenes en proceso de transición del sistema de protección de derechos a la vida autónoma” es acompañar a los jóvenes en aquel proceso de transición para garantizar que el mismo sea planificado y

³ El primer portal de Egresados fundado por jóvenes egresados de hogares de cuidado y dirigido a quienes hayan estado o estén alojados en algún dispositivo de cuidado. Para más información ingresa en www.guiaegreso.com.ar

gradual, proporcionándoles oportunidades para el desarrollo de habilidades de autocuidado, prácticas e interpersonales.

Para ello, el proyecto de ley se basa en el derecho de los jóvenes a la preparación progresiva para la vida autónoma de acuerdo con la evolución de sus facultades; a opinar y a ser oídos; a la preparación y acompañamiento integral e individualizado de cada uno de ellos y al acceso universal a los derechos en condiciones de igualdad y no discriminación. Supone la implementación de un Plan de Egreso Integral compuesto por un período de preparación previa al egreso, en general a partir de los 16 años, y por un período de acompañamiento posterior al mismo hasta alcanzar al menos los 21 años. Deberá comprender la preparación y acompañamiento integral en las siguientes esferas: salud y tiempo libre; salud sexual, procreación responsable y planificación familiar; educación, formación y empleo; vivienda; derechos humanos y formación ciudadana; familia y redes sociales; habilidades para la vida independiente; identidad; y planificación financiera y manejo del dinero.

Asimismo, incluye el derecho a la percepción de un subsidio durante el período de acompañamiento posterior al egreso; la creación de Comités de Egreso conformados por equipos interdisciplinarios en todo el territorio de la Nación, encargados de, entre otras cuestiones, asignar a cada joven un referente de egreso y asistir a ese referente en sus funciones; y la determinación de un presupuesto propio.

Por otro lado, exhorta al Ministerio de Educación y al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a fin de que implementen políticas destinadas a incrementar las posibilidades de inclusión laboral y educativa de los jóvenes en proceso de transición, así como prever, al menos un 5% de las vacantes disponibles para los planes de primer empleo existentes a nivel nacional, que deberán estar destinados a estos jóvenes.

Finalmente, al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que deberá implementar políticas destinadas a otorgar facilidades en materia habitacional a los jóvenes que hayan egresado de las instituciones de cuidado, entre los que se deberá incluir como mínimo: Un sistema de departamentos o pisos asistidos administrados y controlados por los Comités de Egreso. Un sistema de créditos para la compra y alquiler de viviendas.

APERTURA DE LA MESA

Mariana Incarnato, Directora Ejecutiva de la Asociación Civil DONCEL, comentó el estado en el que se encuentra el proyecto de ley y propuso reflexionar en torno de aquel y a los motivos que lo tornan necesario. Con este objetivo problematizó sobre la necesidad de definir el concepto de *egresado*, que tiene que ver con el momento y las circunstancias en que la persona deja una vida institucional. Advirtió que si bien restan definiciones conceptuales para hacer sobre la población destinataria en este particular momento evolutivo, éstas no pueden ser vistas sino a la luz de la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) y por tanto la ley especial debe ser, al mismo tiempo, lo suficientemente universal como para abarcar a todos los jóvenes que se encuentren en dicha situación, atendiendo a sus particularidades.

Convencida de la necesidad de esta ley, señaló que en el país existen desigualdades notorias en torno a la calidad del *cuidado alternativo*⁴ y que, en tanto la situación de egreso es inevitable, un Plan de Egreso es lo único que puede dar garantía de que exista un verdadero y comprometido acompañamiento en la transición hacia la vida adulta.

Dejó claro que sin presupuesto que garantice apoyatura económica para el trayecto posterior al egreso es muy difícil sostener las transiciones simbólicas y subjetivas que tienen que llevar adelante estas personas que vienen de contextos vulnerables.

Por último, hizo un llamado a la equiparación de las obligaciones del Estado con las obligaciones alimentarias parentales, tal y como lo establece el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante CCyC), establecida hasta los 21 o 25 años (si la prosecución de estudios o preparación profesional de un arte u oficio le impide proveerse de medios necesarios para sostenerse independientemente⁵), en una suerte de *responsabilidad parental del Estado*.

Ana Carla Carrizo, Diputada Nacional, se refirió al nacimiento y desarrollo de la propuesta legislativa y a la novedad de pensar a la autonomía progresiva como una política.

⁴ Refiere a los espacios, dispositivos residenciales o familiares en que permanecen los niños, niñas y adolescentes mientras están separados de sus familias por una medida administrativa o judicial tomada por el Estado. Estos espacios deben garantizar todos los derechos de los NNyA y promover su desarrollo integral y armonioso. Ver al respecto Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, A/RES/64/142, Nueva York, 24 de febrero de 2010 y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.54/13. Washington DC, 17 octubre 2013, entre otros.

⁵ Ver art. 663 del CCyC.

Señaló que los debates comenzaron con el proyecto de ley nacional de juventud en 2015, a través de la cual comenzó a contactarse con distintas experiencias y notó cómo, a diferencia de los adolescentes en conflicto con la ley penal, los NNAyJ sin cuidados parentales permanecían invisibilizados.

Destacó asimismo el trabajo colaborativo y experticia de Doncel, FLACSO y UNICEF, entre otros actores, que colaboraron con el proyecto de ley del Plan de Egreso.

Remarcó que es a partir de este momento que empieza el trabajo de debate, de construcción y de “letra chica de la ley”, y que por ello se encontraban trabajando con el poder ejecutivo y bregando por garantizar el debate en el Honorable Senado de la Nación, como una forma de desmitificar la creación de políticas públicas: “Se pueden crear desde el poder legislativo o desde el ejecutivo, pero que hay que empezar a trabajar en forma colaborativa”.

Apuntó a la importancia de fijar la autonomía económica y financiera; y a la necesidad de identificar el universo del que se trata y determinar el presupuesto necesario para garantizar sus derechos.

Finalmente, haciendo alusión a la necesidad de “transformar una idea en política pública”, invitó al resto de los oradores a realizar sus aportes y enriquecer el debate.

CONFERENCIA

Alejandro Morlchetti, experto de UNICEF Argentina brindó una breve conferencia dentro de la Mesa Debate. Allí acordó en que la autonomía y la posibilidad de llevar a cabo un plan de vida propio son elementos centrales en la vida de los adolescentes, tanto desde el aspecto teórico como práctico.

Teórico, puesto que la Convención de los Derechos del Niño, en el artículo 5 se refiere específicamente a la autonomía progresiva, reconociendo esa responsabilidad con respecto a los padres, madres o familia que cumpla la función de cuidado, pero también en relación al Estado cuando esta última no está. Al respecto, el Dr. Morlchetti agregó “*Y esto lo relacionamos con el artículo 27 de la Convención, quizás uno de los artículos más importantes de la Convención.... (...) Porque la única afirmación, efectiva, clara y sin ningún tipo de duda es donde se le dice al estado, sí, es cierto la responsabilidad parental pero tenga cuidado, porque Ud. Estado tiene la responsabilidad de dar a quien lo necesite asistencia material a los efectos de garantizar un nivel de vida adecuado, ayudar a los padres, a los responsables, a los tutores o a quien tenga una responsabilidad sobre esos*

niños, en particular los que tiene bajo su cuidado. No hay ningún artículo, en ningún otro tratado internacional de derechos humanos, que tenga esa afirmación, esa claridad, ese mandato directo y estricto”.

Asimismo remarcó que hay una tendencia legislativa que aunque fuerte no necesariamente ha tenido éxito en consagrarse, respecto a la corresponsabilidad de la Familia con el Estado, afirmando que *“Nosotros no tenemos ningún problema en hablar de la corresponsabilidad, siempre y cuando quede bien claro, que la corresponsabilidad bajo ningún punto de vista saca la responsabilidad primordial, subsidiaria e ineludible del Estado con respecto a las personas menores de edad”.*

A continuación, se preguntó *¿cómo hacemos para que se genere esa autonomía progresiva y que el Estado apoye esa construcción cuando el chico vive en un hogar? Si el Estado provee dispositivos de cuidado familiares o residenciales, generando una sensación y un sentimiento de familia, ¿cómo luego le dice a los adolescentes que se vayan? A ello respondió que “no debe dejarse de lado que son niños que requieren especial protección del Estado, y una protección con perspectiva de derechos, no como se la entendía durante el patronato, por lo que protección no puede significar nunca privación de la libertad, porque esos niños carentes de cuidados parentales son y están primordialmente libres”.* En este sentido, agregó **que para que los NNAYJ sin cuidados parentales construyan vínculos que le permitan desarrollar y ampliar su autonomía, es necesario que éstos sean libres de visitar amigos, ir a jugar y a estudiar a la casa de otros chicos, en definitiva, que lleven adelante una vida en libertad.**

A tales efectos, se preguntó, si la privación de la libertad es excepcional para quien comete un delito *“¿cómo podemos pensar una privación de libertad para un chico que es retirado de su medio familiar por una intervención de un Estado que no estuvo presente o falló en la implementación de sus políticas públicas?”* Esta es una realidad persistente en muchas instituciones de cuidado del país.

Asimismo, y refiriéndose a la ley, hizo un llamamiento al cuidado en el uso y elección de las palabras, los plazos y edades taxativas, etc. *“No para todos los niños crecer significa lo mismo, ni las trayectorias familiares son las mismas”.* Cada uno tiene su propia capacidad de resiliencia. Se detuvo puntualmente en las “condicionalidades” previstas en la ley, advirtiendo que *“estas son complejas desde el enfoque de derechos: no puede quitarse por el incumplimiento porque, al fin y al cabo, se trata de derechos no de meras asignaciones*

económicas. Por lo tanto condicionalidad no puede significar sanción, sino re-pactar. Al fin y al cabo ¿quién es uno para sancionar los derechos del otro?”.

Por último, sugirió dotar al proyecto de mayor institucionalidad. *“Siempre hay que ir por la máxima”*, concluyó. Además, sugirió la importancia de buscar más alternativas para ver qué significa institucionalización e hizo un llamado a equilibrar las demandas y exigencias de derechos con la ilusión y esperanza de los NNAyJ. *“La autonomía progresiva está plenamente acorde al enfoque de derechos humanos”*, sentenció.

DEBATE

Marisa Herrera, investigadora del CONICET, profesora adjunta en la cátedra de Derecho de Familia y Sucesiones UBA y miembro de la comisión redactora del CCyC, abrió el debate. Indicó que comulgaba con los objetivos del proyecto de ley y con la necesidad de seguir conformando un piso mínimo de derechos humanos en materia de infancia y adolescencia en la misma tónica que se viene dando en el país hace algunos años, en especial, tras la sanción de la ley 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes que materializa, profundiza y reafirma los principios y derechos que recepta la Convención sobre los Derechos del Niño en el plano nacional.

Al respecto, señaló que quizás en vez de crear un plan debería crearse un programa nacional, a los fines de otorgar una mayor fuerza institucional. Asimismo, reiteró el lugar de relevancia que se le debe dar a las palabras al entender y compartir la idea de que “el lenguaje no es neutro”, de allí que la presencia de la noción de autonomía progresiva sea tan importante. Al respecto, se destaca que el debate sobre autonomía progresiva es de larga data y que ha sido reafirmado en el Código Civil y Comercial, en esta lógica, se afirma que el proyecto en análisis sigue la misma lógica o está a tono con un principio central en materia de derechos humanos de niños y adolescentes como lo es el reconocimiento de su autonomía y todo lo que ello significa.

Entrando al análisis del proyecto desde la perspectiva civilista, se destaca la pertinencia de que el ámbito de aplicación subjetivo se extienda hasta los 21 años siguiéndose la edad etaria del Código Civil y Comercial que mantiene la reforma introducida por la ley 26.579 que disminuyó la edad legal de los 21 a los 18 años pero se mantuvo la obligación alimentaria hasta los 21; agregando el CCyC que en ciertos supuestos (hijo que estudia o se capacita) los alimentos se pueden extender hasta los 25 años. La razón de esta extensión alimentaria hasta

los 21 años responde a un dato sociológico y otro jurídico. La falta de inserción laboral de los jóvenes cuando adquieren la mayoría de edad (18 años) y el principio de solidaridad familiar que implica no poder quitarle la contención y ayuda económica a los hijos cuando lo siguen necesitando. Desde este punto de vista, no se puede reconocer esta vulnerabilidad de los jóvenes de 18 a 21 en el plano civil y no hacerlo cuando se trata de una franja de mayor vulnerabilidad como lo son los adolescentes sin cuidados o referentes afectivos y que necesitan una mayor presencia por parte del Estado. Ahora bien, comparando el plano civil – obligaciones a cargo de los padres o familiares- con el público obligaciones a cargo del Estado- podría preguntarse si no se debería prever situaciones o supuestos especiales como la persona mayor de 21 años que estudia o se capacita para que la contención estatal se extienda también hasta los 25 años⁶.

A su vez, resaltó que el sistema de protección especial se cruza con otros sistemas, como el de educación, salud, etc. que no pueden ser dejados de lado, e incluso con el sistema de adopción, ya que los NNyA están en hogares o dispositivos de cuidado porque el Estado ha fallado en la plena garantía de sus derechos: el derecho a tener una familia donde crecer y desarrollarse. A modo de ejemplo citó que en las convocatorias públicas a postulantes a la adopción que se publica en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, surge a la fecha de la jornada que del total de 142 NNyA involucrados, 57 son adolescentes de entre 13 a 16 y con esto se destaca que habría otra franja etaria vulnerable que queda afuera del Código Civil porque la adopción no estaría siendo una figura contenedora para ellos, y también afuera del proyecto de ley en estudio. Un dato de la realidad social que debe ser tenido en cuenta si de derechos humanos de niños y adolescentes se trata.

La especialista remarcó también: la figura del referente de egreso, aclarando la necesidad de definirlo jurídicamente; la posibilidad de plantear casos de *mayoría anticipada* para los adolescentes sin cuidados parentales para que puedan ejercer sus derechos sin necesidad de

⁶ Cundo la ley 26.061 de protección se sancionó en 2005, la mayoría de edad estaba fijada en 21 años. Luego en 2009 una nueva ley modificó la mayoría de edad de 21 a 18 años. Sin embargo, la edad de los alimentos se sostuvo hasta los 21 años, apoyada incluso fuertemente por la jurisprudencia. El nuevo CCyC recepta la obligación de prestar alimentos a los hijos se extiende hasta los 21 años, “excepto que el obligado acredite que el hijo mayor de edad cuenta con recursos suficientes para proveérselos por sí mismo” (art. 658) pero, en el caso del hijo que se capacita, la obligación subsiste hasta los 25 años, siempre que “la prosecución de estudios o preparación profesional de un arte u oficio, le impid[a] proveerse de medios necesarios para sostenerse independientemente” (art. 663).

judicialización, ampliando lo establecido por el art. 26 del CCyC⁷, en especial en lo que refiere a los derechos patrimoniales. Ejemplificó al respecto con jurisprudencia nacional en relación a alimentos y Asignación Universal por Hijo⁸, como prueba de que para el ejercicio de derechos personalísimos también hace falta un contenido patrimonial mínimo, celebrando por lo tanto que el proyecto de ley refleje este aspecto cuando se refiere a la cuestión del subsidio y de presupuesto propio.

Finalmente, señaló la situación de triple vulnerabilidad del entrecruce de adolescencia con salud mental, un aspecto que considera relevante, que no puede ser dejado de lado, y que implica una visión más compleja de la situación.

Por su parte, **Pedro Robledo**, Subsecretario Nacional de Juventud, Ministerio de Desarrollo Social, habló de la importancia del proyecto de ley y de la sociología de las transiciones, señalando que esta última implica cuatro etapas fundamentales: terminar la secundaria y comenzar con estudios universitarios, la búsqueda del primer empleo, el proyecto de tener un hijo y la conformación de un hogar propio. “Si estas etapas no están bien acompañadas no por leyes sino por políticas públicas le estamos poniendo un cepo al futuro de los jóvenes”.

En términos de cantidad, remarcó que son aproximadamente 15.000 los jóvenes que están sin cuidados parentales “y pareciera que están en el limbo porque nadie hace nada”. Por ello consideró necesario implicarse con la situación, involucrar a todas las partes y no tratar de ocultar el problema o saldarlo parcialmente, motivo por el cual se comprometió personalmente, desde el área de juventud, a apoyar el debate y discusión pública del proyecto de ley.

Gabriel Kohén, Secretario de la Asociación Civil La Casona de los Barriletes, comentó que hacia adentro de la organización y de Hogares en Red, de la que forma parte, las alternativas de egreso para los adolescentes continúan siendo un gran debate interno. Con una experiencia de más de 10 años del departamento asistido destacó que los jóvenes que vivían en el hogar generaban vínculos con la institución y por ello “no son egresados porque no egresan nunca,

⁷ Dicho artículo regula la autonomía progresiva y establece que a partir de los dieciséis años el adolescente es considerado como un adulto para las decisiones atinentes al cuidado de su propio cuerpo.

⁸ Al respecto resaltó dos casos paradigmáticos, un fallo de la provincia de Corrientes relativo a el cobro de la AUH de manera directa por parte de una adolescente (Juzgado de Menores Nro. 1 Corrientes, 3/9/15) y una resolución interlocutoria de Mar del Plata donde se obliga a la madre a depositar en una cuenta a nombre de su hija los alimentos que percibe por parte de su progenitor (Juzgado de Familia Nro. 1- Mar del Plata, “F., P. S. s/Abrigo”, 5/8/16).

siguen viniendo... Antes venían a contarnos los problemas y ahora vienen a presentarnos a sus hijos”.

Asimismo, señaló la importancia de establecer certezas y por ello considera muy positivo la idea del acompañamiento hasta los 21 años, tanto desde lo emocional como desde la ayuda económica, ya que esta situación no termina con ninguna edad sino que cambia a lo largo de la vida. Afirmó de manera contundente que cesar la protección integral a los 18 años constituye una forma encubierta y sutil de abandono de persona.

En relación al plan de egreso contemplado en el proyecto de ley hizo las siguientes observaciones: remarcó la necesidad de etapas diferenciadas atendiendo a si los adolescentes están en dispositivos familiares o residenciales o ya han egresado; mencionó la importancia de que los jóvenes expresen su consentimiento, en tanto siempre debería ser voluntario por parte del joven, en una clara alusión a la condicionalidad; coincidió en la necesidad de saber de qué universo se habla (cuantos, cantidad, edades, etc.); señaló la falta de políticas efectivas para garantizar la adopción de niños y niñas mayores de 10 años; y por último la necesidad de priorizar estrategias de acogimiento familiar y evitar la “cronificación” de NNyA en hogares residenciales.

A su vez, remarcó fundamentalmente la necesidad de que la ley tenga presupuesto propio, en alusión a la falta de recursos materiales y humanos que a su criterio tiene el sistema de protección; la ausencia de políticas activas antes de la intervención (antes de la medida excepcional); y, por último, se preguntó si lo correcto era seguir agregando “parches” al sistema de protección.

Finalmente hizo un llamado a no subestimar la labor que realizan los hogares, en tanto pareciera que se continúa creando instituciones de control del trabajo que realizan otros actores; señaló que los Comités deberían estar dentro de la órbita de la/s Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia para no convertirse en un sistema paralelo; y reafirmó la voluntad de la institución, de Hogares en Red y de su persona de sumarse activamente a la propuesta y a las mesas de trabajo que se conformen.

Acto seguido, **Alejandra Barcala**, doctora en psicología y coordinadora del Doctorado en Salud Mental Comunitaria de la Universidad Nacional de Lanús, informó que sus aportes estarían principalmente enfocados desde el campo de la salud mental, coincidiendo con lo dicho hasta el momento por los demás panelistas, y remarcó que si para todos los

adolescentes y jóvenes es difícil pasar ese proceso, más lo es para los NNAyJ sin cuidados parentales.

Al respecto refirió que el tiempo de transición está asignado por una ambigüedad y que el egreso supone importantes niveles de sufrimiento y momentos de incertidumbres donde los jóvenes construyen su proyecto identificador, que se ven agravados por el aceleramiento del proceso en virtud de las circunstancias particulares que estos jóvenes atraviesan. Por eso, para ella el término “acompañar” implica “estar con otro en un proceso de éxitos, fracasos y posibilidades”, siempre en función de cada situación particular.

A la vez, destacó la necesidad de rescatar la voz de los jóvenes e incorporar la experiencia de los hogares en la construcción de un proyecto de vida propio, que sin dudas estará signado por las diferentes particularidades de la situación de cada joven y requerirán en consecuencia diversas modalidades de intervención. Después de todo, *“los discursos construyen identidades y el modo en el cual miramos a los NNAyJ construye identidades específicas (...) identidades muy denigradas para NNAyJ sin cuidados parentales, por lo que cuando tienen que salir al mundo y construir su vida están en una posición de desigualdad respecto a los otros jóvenes”*.

En relación a NNAyJ con problemas de salud mental en especial, destacó principalmente la problemática de la institucionalización psiquiátrica de NNAyJ, ejemplificando que solo entre el último semestre de 2005 y el primero de 2006 en CABA se realizaron 1022 intervenciones que terminaron con la institucionalización de NNAyJ en instituciones psiquiátricas.

Por último, señaló que el derecho más vulnerado de todos es el derecho a no poder proyectar un futuro, por lo que estuvo de acuerdo en que es necesario favorecer la construcción de autonomía, desestigmatizar a los NNAyJ por las situaciones de vulnerabilidad social en que se encuentran; y capacitar a los referentes para que puedan realizar abordajes exitosos en la construcción de la identidad.

Por su parte, **Pilar Molina**, Directora Ejecutiva de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, habló desde su experiencia en CABA y en la provincia y, remarcó asimismo, el apoyo de DONCEL y de UNICEF en las iniciativas realizadas en ambas jurisdicciones.

Señaló que desde la provincia han decidido implementar el programa de acompañamiento para la autonomía de los jóvenes que egresan del sistema de protección (unos 2600 adolescentes) y que el desafío que se han planteado es llevarlo a cabo también con jóvenes que egresan de

instituciones penales. A tal fin, comentó que se encontraban desarrollando un programa de repuesta integrada, con el apoyo de UNICEF y DONCEL y en conjunto con los hogares públicos y privados con los que la provincia tiene convenio, con el compromiso de no perder la riqueza del territorio heterogéneo de la provincia. El programa Autonomía Joven alcanzará la cantidad de adolescentes en condiciones de egresar, que varía de localidad a localidad. La estrategia comenzará con 5 municipios (sobre 300) que involucran al 40% de los adolescentes que podrían ser alcanzados por el programa (Bahía Blanca, La Plata, Mar del Plata, San Martín y San Miguel).

Por último se refirió a cómo se gestan los programas y las políticas públicas, ya que no toda ley se traduce luego en políticas públicas (ni viceversa) y para lograrlas es necesario alcanzar el consenso y el compromiso necesarios para la implementación. Asimismo marcó como desafío de sostener las mesas de diálogo interministeriales para un abordaje integral de las situaciones, escuchar a los NNyJ y estar presentes en su vida cotidiana.

Daniela Zulcovsky, representante de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y con experiencia desde la sociedad civil, destacó la necesidad de pensar en una política de egreso y para el egreso. Reflexionó sobre la situación de los NNyJ que al cumplir cierta edad se tienen que ir de los hogares e hizo un llamamiento a pensar en los obstáculos y los éxitos de otras experiencias pasadas de otras organizaciones. Consideró la necesidad de que el plan sea convertido en un programa, con un presupuesto adecuado y acorde y que a su vez sea debatido, siendo el espacio más propicio para ello el Consejo Federal de Niñez, sugiriendo que en la próxima sesión del mismo se aborde específicamente el acompañamiento para el egreso. Ello permitirá, a su criterio, abordar la situación de manera integral y atendiendo a las necesidades de cada provincia, arribando a una decisión conjunta y garantizando espacios de diálogo permanente.

Por último, también destacó el liderazgo de DONCEL y señaló que la SENNAF y esta organización llevaran adelante un programa de inclusión a través de tecnologías de la información (TICs).

Luego, **Daniela Bravo**, Directora de Niñez de la provincia Tucumán, comentó que en 2011 desde la provincia implementaron el proyecto piloto “Punto y Aparte”, que contemplaba equipo técnico, tutores para el egreso, etc. articulando con sistemas y programas de becas,

pensiones y búsqueda y creación de redes. Remarcó también el apoyo que recibieron de DONCEL para la realización de las actividades. Comentó que desde la Dirección cuentan con un manual de trabajo, equipos interdisciplinarios y una comisión de autonomía progresiva que trabaja con los NNAyJ de 12 a 17 y de los 17 en adelante, asegurando que en la provincia los jóvenes no egresan si no hay un plan.

Finalmente, destacó la importancia de contar con presupuesto; de fijar límites para el acompañamiento por parte del Estado, que no puede ser de por vida; y de articular con otros actores, como las direcciones de juventud, empleo, educación, en tanto la problemática no puede ser abordada desde una sola área temática, máxime teniendo en cuenta que las situaciones difieren según cada NNAyJ y que esas diferencias deben ser tenidas en cuenta.

Por su parte, **Esteban Caride**, abogado especialista en familia y Prosecretario letrado de la Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio Público de la Defensa, comenzó su exposición haciendo referencia a la ley que cambió la mayoría de edad de los 21 a los 18 y la crítica situación de los jóvenes que se vieron de repente con plena capacidad y plena responsabilidad. Celebró la existencia de este proyecto de ley, aunque señaló que sin dudas será un gran desafío traducirla a nivel nacional. Destacó también la importancia de determinar a los destinatarios (cantidad y jurisdicción en que se encuentran) para que no se piense que se trata de un universo inabarcable y para que no se invoquen dificultades presupuestarias, aunque frente a un derecho vulnerado no deberían admitirse excusas de ese tipo. A su vez, señaló la importancia de reforzar en el artículo 2 del plan de egreso la recepción de la opinión de los jóvenes y su derecho a participar de las decisiones, que debe estar reconocido en el propio articulado no solo en la fundamentación.

Remarcó igualmente la necesidad de ocuparse de la capacitación, formación y desarrollo de la autonomía desde el momento mismo del ingreso del NNAyJ a las instituciones, no solo de los 16 en adelante y exhortó a aclarar esto en la ley, para evitar eventuales excusas amparadas en que la obligación rige sólo a partir de esa edad.

Finalmente, destacó que así como genera entusiasmo el proyecto orientado a jóvenes alojados en hogares convivenciales, también hay que destacar otros dos colectivos altamente vulnerables que exigen la urgente formulación de políticas públicas orientadas a promover su desarrollo, inserción comunitaria y autovalimiento, que son aquellos NNAyJ que se

encuentran atravesados por padecimientos mentales y los adolescentes en conflicto con la ley penal.

A su tiempo, **Alberto Croce** de Red Encuentro de Organizaciones Sociales felicitó a DONCEL por la decisión de impulsar un proyecto de ley para el apoyo y acompañamiento de los jóvenes en el egreso y resaltó que ampliar la mirada y el enfoque de derechos es una gran tarea para las organizaciones. A su vez, remarcó la necesidad de definir las cosas por su lado positivo en vez de por su aspecto o condición negativa, por lo que NNAYJ “sin cuidados parentales” no le parece apropiado, ya que estos jóvenes sí están cuidados, prefirió concebirlos como NNAYJ bajo cuidado del Estado. También señaló que no tener todavía una ley específica para esta situación no puede ser un obstáculo para que se cumplan con los derechos, hay que responder igualmente a la situación de necesidad y *“lo que hagamos será mejor que no hacer nada”*.

Finalmente destacó específicamente tres cuestiones sobre la ley: la necesidad de que los adolescentes no egresen hasta que no terminen la secundaria; garantizar el acceso a todos los NNAYJ bajo cuidado del Estado a las políticas públicas que benefician a sus pares en tanto estos NNAYJ tienen que tener privilegios, no obstáculos en el ejercicio de sus derechos; y evaluar la posibilidad de que se le entregue una vivienda a los NNAYJ bajo cuidado del Estado.

PREGUNTAS Y REFLEXIONES FINALES

Carla Carrizo concluyó que el debate había sido por demás enriquecedor y que coincidía en el uso y elección del lenguaje y las palabras, ya que estas *“son un recurso de poder, nos exoneran, significan”*, pero no debe olvidarse que fueron los propios adolescentes los que eligieron esas palabras, porque fue una ley redactada con su participación activa.

Remarcó también que el proyecto no tiene que ver con mejorar la ley de protección, ni armar un sistema integral del cuidado sino con canalizar un interés focalizado en *“un grupo de actores que quieren protagonizar su autonomía de emancipación de la adolescencia a la adultez”*. En la ley, las cosas no tienen que estar separadas no se pretende sustituir la ley de protección integral. Hay que fortalecer a las SENNAF provinciales, establecer pisos mínimos nacionales, y crear un organismo responsable para la implementación de la ley, concluyó.

Por su parte, **Gabriel Lerner** abogado y ex Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, puso énfasis en la técnica legislativa. Una vez que el NNAyJ está dentro del plan o programa se va a crear una categoría diferente: ya no va a estar solo bajo una medida alternativa, va a estar en proceso de egreso y ello requiere garantías propias, como las de resolver su relación familiar y su situación personal, y en cualquier caso argumentar jurídicamente las elecciones para evitar un paternalismo injustificado.

A su vez, remarcó el complejo juego entre lo nacional y lo provincial en un sistema federal, aunque siempre hay buenas experiencias de políticas públicas. Por ejemplo, el programa podría contener estándares mínimos a los cuales la provincia que quiere adherirse debe garantizar. Por último, hizo un llamado a utilizar los dos relevamientos⁹ realizados en conjunto con UNICEF.

Sin embargo, **María Eugenia Valle** del Colectivo Cordobés de los Derechos del Niño (integrado por varias ONGs de Córdoba), reafirmó la necesidad de determinar el universo sobre el cual se va a trabajar y señaló que para ello es necesario sistemas de información oficiales y confiables, dado que en los relevamientos citados por otros participantes había, según ella, NNAyJ que no estaban contemplados.

Atento a ello, **Pilar Molina** explicó que estaban retomando el REUNA, un registro implementado en la provincia en años anteriores, señaló que en La Plata había 474 NNAyJ sin cuidados parentales y remarcó la necesidad de que el Poder Judicial no envíe a ningún NNAyJ a una institución sin la previa intervención del organismos administrativo e hizo un llamamiento a que ninguna persona, institución y área gubernamental financie situaciones de cuidados alternativos que no hayan sido supervisadas por el Estado.

Acto seguido, **Matías Muñoz**, del área de derechos humanos del Ministerio de Salud de la Nación, hizo énfasis en la necesidad de apoyar a los NNAyJ en el ejercicio de su derecho a la salud (en especial cuando son portadores de HIV), de revisar las condicionalidades de la ley para que no pongan en riesgo derechos y de garantizar que los jóvenes continúen los estudios.

⁹ Ver UNICEF-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina*, Buenos Aires 2012 y *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional - actualización 2014*, Buenos Aires, Primera edición, noviembre de 2015.

Por último **Julia Frenkel**, economista y consultora de UNICEF Argentina, rescató el valor de quienes impulsan el proyecto de prestar atención al aspecto presupuestario, que a veces está divorciado de lo que son las políticas públicas. Por ello presentó, como integrante de la Comisión de Inversión¹⁰ del Proyecto de ley, una estimación de costos para la implementación de la ley, tal y como estaba redactada hasta el momento, señalando los componentes que requerirían inversión y la consecuente estimación (entre ellos el Comité de Egreso, los/as referentes y el/los órganos de aplicación), así como los recursos proveniente de otros programas e iniciativas (como por ej. Programas nacionales de formación y empleo, facilidades para acceso a la vivienda, educación, salud, cultura, deporte, entre otros) relacionados con las dimensiones previstas en la ley.

Partiendo de la base del último relevamiento de NNyA sin cuidados parentales, la proyección de la cantidad de jóvenes entre 18 y 20 para 2016 sería de 3874. Para evaluar la estimación del gasto propuso tres escenarios, donde a cada adolescente que participa del programa de egreso se le otorga mensualmente el equivalente a: a) un salario mínimo vital y móvil (\$6810), b) 80% de 1 salario mínimo vital y móvil (igual valor recibido por los adolescentes de CABA en el programa Mi Lugar, \$5448) o, c) al valor del seguro por desempleo (\$3000). De ello resulta que la estimación de la inversión anual para la implementación del beneficio económico para la población objetivo es, en: a) \$316.583.280 (o 0,03% del gasto social según presupuesto de 2016, o 0,02 del gasto total del presupuesto 2016 de la Administración Pública Nacional, que representa el 0,01 del PBI); b) \$253.266.624 (equivalente al 0,03% del gasto social presupuesto 2016 o 0,02% gasto total presupuesto 2016 que representa el 0,00% del PBI); o c) \$139.464.000 (equivalente al 0,01% del gasto social presupuesto 2016 o 0,01% gasto total presupuesto 2016, que representa el 0,00% del PBI). Todo lo anterior, en aras de evidenciar el costo real del programa.

CONCLUSIONES

Como se mencionó anteriormente, el objetivo del encuentro fue debatir el proyecto de ley, para ello se convocó a profesionales con amplia trayectoria en materia de niñez, adolescencia

¹⁰ En junio del corriente se conformó a pedido del Poder Ejecutivo así como del Congreso de la Nación, la Comisión de Inversión del Proyecto de Ley que lleva adelante UNICEF Argentina junto a DONCEL y la Diputada Nacional Ana Carla Carrizo. La misma tiene por objeto estudiar, analizar y determinar el costo de implementación de la presente ley.

y juventud, capaces de aportar al debate de la ley desde diferentes perspectivas, disciplinas y experiencias.

De las exposiciones y el debate se pueden identificar algunos puntos de confluencia que atraviesan el proyecto de ley y representan acuerdos, expresos y/o tácitos, sobre aspectos preponderantes del plan de egreso.

En este sentido, puede evidenciarse que todos los presentes acordaron en que la adquisición de herramientas para la construcción de autonomía es un derecho, no un privilegio y que el Estado debe hacerse responsable de ello. A su vez, varios remarcaron la situación de desigualdad de base en la que se encuentran los NNAYJ sin cuidados parentales y lo doloroso y traumático del proceso de egreso.

Se reiteró también la necesidad de atender a las particularidades de los jóvenes en la implementación del plan en función de las necesidades, trayectorias e historias personales de cada uno de ellos, así como la importancia de respetar los rasgos provinciales y municipales específicos nutriéndose de la heterogeneidad.

También se hizo énfasis en una nueva forma de diseño e implementación de políticas públicas, donde todos los actores intervinientes en el proceso de egreso estén presentes en su debate desde el comienzo, garantizando el derecho a la participación.

Otros puntos salientes fueron la necesidad de: darle mayor institucionalidad y convertir el plan en un programa; debatirlo en espacios institucionales como el Consejo Federal de Niñez; prestar atención a las condicionalidades previstas en el proyecto, en tanto desde un enfoque de derechos no se puede privar a los NNAYJ del derecho a la autonomía progresiva; retomar experiencias pasadas para potenciar los éxitos y minimizar los fracasos; equilibrar el juego entre lo nacional y lo provincial; evitar mayor burocracia estatal y seguir agregando “parches” al sistema de protección, etc.

Asimismo, se prestó especial atención a otros colectivos de jóvenes en especiales situaciones de vulnerabilidad, como ser aquellos que tienen problemas de salud mental, los que se encuentran en conflicto con la ley penal y/o aquellos NNAYJ que ya no tienen posibilidades de ser adoptados, demandando la necesidad de evaluar la posibilidad de que adquieran una mayoría anticipada para ejercer ciertos derechos.

También se hizo énfasis en el lenguaje en tanto este no es neutral y la forma en que se nombran las cosas dice y hace mucho por ellas. Por lo tanto, la identificación de los destinatarios del programa, tanto en la cantidad como en lo que hace a las edades (16 a 21 o 16 a 25, siguiendo lo dispuesto en el CCyC), figura como una preocupación reiterada. Al respecto, se esbozó la teoría de la responsabilidad parental del Estado como fundamento para la continuación de la obligación alimentaria (o la implementación del Plan de Egreso, en este caso).

En cualquier supuesto, determinar el universo de destinatarios resulta fundamental para calcular el presupuesto necesario para implementar el plan. En este sentido, según los cálculos estimados, el bajo costo del programa y los grandes potenciales beneficios del mismo resultan evidentes.

Cabe mencionar que, como corolario del encuentro se conformó un “Comité de Acompañamiento y Debate para el tratamiento del proyecto de ley” integrado por actores clave, con objeto de analizar minuciosamente el articulado del mismo, acompañando y enriqueciendo el debate del proyecto en el Congreso de la Nación Argentina.

Consideramos que la Mesa Debate fue un espacio de discusión fructífero que sin dudas colaborará en la mejora del proyecto de ley, tanto en su debate como en su entendimiento y legitimación. Esperamos que estas breves notas sirvan de testimonio para ello.