



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES.
¿PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS O
ESTIGMATIZACIÓN SOCIAL?
EL CASO DE CATAMARCA, 2016**

Tesista: Lic. Natalia Colombres Sopaga

Director de Tesis: Mg. Daniel Cabrera

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: (30/Enero/2020)

INDICE

1	INTRODUCCIÓN	3
2	LA IMPORTANCIA DE ESTUDIAR LA PROMOCIÓN DE LA NIÑEZ	8
3	PROBLEMATIZANDO LA INSTITUCIONALIZACIÓN	12
4	ANTECEDENTES	17
4.1	PUNTOS DE DEBATE	24
4.1.1	<i>Enfoque De La Protección Integral</i>	35
5	DEFINICIONES DE REFERENCIA.....	46
6	ESCENARIO LOCAL: CATAMARCA EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	50
7	HACIA LA CONSOLIDACION DE UN SISTEMA DE PROTECCION INTEGRAL	60
8	BIBLIOGRAFÍA	74

INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

¿PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS O ESTIGMATIZACIÓN SOCIAL?

EL CASO DE CATAMARCA, 2016

1 INTRODUCCIÓN

Como se podrá observar a lo largo del desarrollo de la tesis, la problemática de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes no es una cuestión menor. En este contexto cabría preguntarse sobre cuál es el rol que desempeñan actualmente las políticas públicas para dar respuesta a esta problemática y cuál es el que debería jugar de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos y con las dimensiones que componen el desarrollo humano, tarea que desde la profesión de Trabajadores Sociales, aparece como una preocupación latente y que tiene que ver con la contradicción respecto de cómo se nomina a los sujetos: menor - niño, cada uno de los cuales lleva una carga semántica que define la comprensión de la problemática y que, por ende, implicará cuál será la intervención de los Trabajadores Sociales.

Comprender al niño desde la categoría “sujeto” implica reconocerlo como ciudadano con derecho a tener y a ejercer derechos, superando la perspectiva de ubicarlo como “objeto de intervención”, como ha sido la representación tradicional. La categoría sujeto implica el ejercicio de un rol activo, protagonista y, desde la perspectiva constructivista, que incluye la temporalidad, hacedor de su propio proceso, a partir de lo que aprehende en el proceso de socialización, en las diversas instituciones: familia, educación, templo, etc.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) y su posterior incorporación a la Constitución Nacional, produjo un verdadero giro: el niño es concebido como un ciudadano, es decir un sujeto pleno de derechos. Atrás deberían haber quedado los viejos criterios y paradigmas: los “menores” objeto de protección y no sujeto de derechos eran considerados “peligrosos” y por ello separados de su entorno familiar en forma discrecional. Las razones esgrimidas podían ser desde situaciones de pobreza, maltrato, violencia familiar

y abuso. No existían garantías mínimas que pusieran límites a dicha intervención estatal (Sardá y otros, 2012).

Lo viejo y lo nuevo, lo positivo y lo negativo; la represión y la prevención aparecen aún hoy como conceptos vigentes en la práctica social de las agencias públicas y no gubernamentales, lo que muestra un escenario contradictorio.

Escenario sobre el que considero oportuno destacar algunos aspectos que motivaron la elección de la Maestría en Desarrollo Humano como especialización de mi profesión: Lic. en Trabajo Social, en general, y de la elección del tema de investigación, en particular.

Entre dichos factores resalta, en primer lugar, el evidente hecho de que Trabajo Social y Desarrollo Humano van de la mano, teniendo como propósito general la promoción de las personas (adultos, niños, niñas, adolescentes, ancianos) en cada uno de los aspectos de la vida cotidiana, que los conduzca hacia una mejor calidad de vida. Y es aquí donde radica, justamente, el objetivo del Desarrollo Humano: ampliar lo que las personas son capaces y valoran “ser” y hacer, sus funcionamientos, crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa, realzar las capacidades de las personas en todas las áreas de su vida -económicas, sociales, políticas y culturales. El Desarrollo Humano se centra en lo que hace que nuestra vida humana tenga valor, y la mejor forma de hacer sostenible el Desarrollo Humano de un país, es que la persona sea a la vez el fin y el autor/a del desarrollo.

Y es en este punto en el cual los Trabajadores Sociales deben reflexionar ante las posibilidades que entregan las diversas dimensiones que abren la presencia del Desarrollo Humano, y que iluminan el abordaje, entendiendo que las expectativas sociales en torno a los ámbitos de intervención como sujetos mediadores se encuentran, precisamente, en las diversas manifestaciones de carencias y demandas de los sujetos portadores de necesidades como así también en aquellas que reflejan potencialidades, capacidades, factores de protección, actitudes de cambio de las personas y los colectivos.

Desprendiéndose, así, la vinculación directa con el tema de investigación elegido y que tiene como universo de estudio y población a quienes padecen, en la mayoría de las ocasiones, la mayor cantidad de vulneraciones en sus derechos: los Niños, Niñas y Adolescentes Institucionalizados, en la provincia de Catamarca.

Por tal motivo y con el propósito de obtener información sobre la población a estudiar se recurrió, específicamente, a las instituciones de carácter residencial: “Hogar de Niñas Sipas Huasi”, “Hogar de Niños Huayna Huasi” y “Centro de Desarrollo Infantil (C.D.I) Casa Cuna”, destacando que la elección de dichas instituciones se debió a que la ley provincial¹ de Catamarca no contempla la modalidad de los denominados sistemas de cuidado familiar (familias de tránsito o casas de medio camino: dispositivos de alojamiento que proponen una dinámica de funcionamiento similar a la familiar).

La pertinencia de la selección de estos centros de contención respondió, básicamente, a una cuestión que se suponía aportaría facilidad en el acceso a la información y eventuales entrevistas, considerando que una cuarta institución, el Instituto de Menores Santa Rosa, no podía contemplarse ya que por sus condiciones judiciales (adolescentes con antecedentes delictivos) presentaba restricciones legales a la hora de acceder a cualquier tipo de información o investigación con respecto a sus internos, siendo solamente posible el acceso a ellos para los Jueces de Control de Garantías de La Ley 5544 de creación del Fuero Penal Especial Juvenil y del Procedimiento de Responsabilidad Penal Juvenil y para los equipos del Órgano de Aplicación de la ley nacional 26.061, ya sea por cuestiones de la misma índole (legales) y/o sociales.

No obstante, en esta tarea emprendida, surgieron dificultades o inconvenientes que entorpecieron el pleno desarrollo del trabajo de investigación, específicamente en lo referido a la realización de entrevistas y observaciones a los niños, niñas y adolescentes. Estas técnicas de abordaje metodológico iban a permitir, originariamente, la elaboración y recolección y registro de datos sobre los que se basaría gran parte de esta tesis. Sin embargo, debido a las serias limitaciones en la accesibilidad a los centros de contención o instituciones con que cuenta la provincia por cuestiones netamente burocráticas, la investigación se inclinó, directamente, hacia la realización de entrevistas, por un lado, a los Profesionales de los equipos técnicos de la Subsecretaría de la Familia, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de Catamarca a través de las áreas específicas de niñez y adolescencia tales como la Dirección Provincial de Internación y Externación y el Área de Servicio Central de

¹ Ley provincial 5357, de adhesión a la Ley nacional 26.061, denominada *De Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*.

Protección y, por otro, a los familiares de los niños, niñas y adolescentes. Para ello, además de la concreción de las entrevistas a los profesionales, en un encuentro con el equipo de la Dirección Provincial de Internación y Externación se accedió a los datos personales de los familiares “potables” (término utilizado por el equipo en mención) para entrevista, es decir familiares dispuestos a ser entrevistados dentro de los requerimientos o condiciones del trabajo tésico: “familiares que se encuentren en proceso de revinculación con los niños, niñas o adolescentes institucionalizados”, siendo solamente posibles los familiares de niños, niñas o adolescentes alojado en 2 de las 3 instituciones mencionadas: Casa Cuna y Huayna Huasi (Hogar de Niños).

Posteriormente, al comenzar con el proceso de entrevistas semi estructuradas a los familiares potables (10 familias en total), llevadas a cabo, algunas, en las oficinas de la institución Casa Cuna (espacio facilitado por la Dirección Provincial de Internación y Externación) y otras en sus domicilios particulares, surgieron otros importantes obstáculos al desarrollo investigativo, relacionados con el hecho de que los familiares accedían, solamente, a las entrevistas por temor a que, ante la posibilidad de negarse, pudieran ser perjudicados en el proceso de revinculación con sus niños, niñas o adolescentes, pese a que en la presentación con cada uno de ellos se les explicara el motivo de las entrevistas; este concepto, tan arraigado de las distintas familias, conllevó a que respondieran escuetamente las preguntas no permitiendo indagar aún más en la situación familiar, no obstante haber realizado los interrogantes en distintos momentos y de distintas formas. En definitiva, los familiares directamente no respondían las preguntas y contestaban con respuestas que no se relacionaban con lo preguntado.

Siendo así y luego de la concreción de entrevistas a 6 familiares se decidió conjuntamente con el director de tesis, Prof. Daniel Cabrera, la reelaboración del trabajo tésico hacia un formato más teórico, menos empírico; utilizando las entrevistas tomadas a los familiares como una ilustración marginal y acotada de las reflexiones finales.

De la misma manera, en esta ardua tarea fueron claves las personas que me acompañaron durante este proceso, a través de consejos, sugerencias, aporte de conocimientos o simplemente de contención y compañía.

Siendo así que, en primer lugar, quiero agradecer a mi madre y amiga a quien le debo todos los logros obtenidos por su incondicional apoyo, cariño, paciencia, acompañamiento, lecciones de vida y contención permanentes.

A mi hermano, quien -a pesar de la diferencia temática de nuestros estudios universitarios (él es Ingeniero en Minas)-, también aportó desde sus saberes académicos, conocimientos útiles y productivos, y me ha alentado en este camino recorrido.

A mi compañero de vida, quien ha sido incondicional y me ha apoyado, aconsejado contenido y alentado para no bajar los brazos y continuar en la pesada tarea de progresar y profesionalizarme continuamente.

También quiero dar infinitas y especiales gracias a mi director de tesis: Daniel Cabrera, quien sin su inagotable paciencia y sus aportes enriquecedores, no podría haber llevado adelante este trabajo.

Y, quiero agradecer, también, a quienes colaboraron con el desarrollo de la tesis y que constituían mi caso de estudio: Subsecretaría de la Familia, Dirección de Internación y Externación, Equipos Técnicos, y a las Familias de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados quienes también participaron de mis trucas entrevistas y observaciones.

2 LA IMPORTANCIA DE ESTUDIAR LA PROMOCIÓN DE LA NIÑEZ

Esta tesis se enfocó en conocer en profundidad la situación de estos niños, niñas y adolescentes que están tutelados por el Estado bajo una medida excepcional de internamiento, así como también en orden de pensar una intervención de la disciplina del Trabajo Social desde los 3 niveles de abordaje del enfoque de la salud, adaptándolos a la perspectiva del Trabajo Social: Prevención, Tratamiento y Promoción, lo que en simples y vulgares palabras sería el antes, durante y después de una institucionalización:

En la Prevención o el **antes**: aquí se debe destacar que la tarea de prevención de los derechos no tan solo de los niños, niñas y adolescentes sino también de sus familias debe realizarse permanentemente como política de estado.

Para ello es necesario la planificación de estrategias o dispositivos de articulación con los diferentes programas vigentes que tiendan a ayudar y apoyar a las familias de origen de los niños, niñas y adolescentes para prevenir o evitar que por la estructura disfuncional de su centro de vida deban ser internados en institutos, por ejemplo a través de las medidas de protección que están contempladas en la ley nacional 26061, destacando que la presencia y efectivización de las Medidas de Protección, como su nombre lo indica al igual que la denominación de la ley nacional 26.061: Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, son imperiosas en el desarrollo de cada etapa de la vida y cotidianidad de los niños, niñas y adolescentes en su globalidad, sin distinciones de ninguna índole.

En el Tratamiento o Abordaje propiamente dicho, o el **durante**: lógicamente cuando las medidas de prevención en el antes de una institucionalización no hayan sido suficientes o hayan fracasado se deberá planear el egreso definitivo o restitución del niño, niña o adolescente con su familia de origen o referentes familiares (familia extendida o referentes afectivos/alternativos) y para ello será necesario que las acciones tomen 2 caminos en aras de obtener un resultado más productivo:

- Con el niño, niña o adolescente: las habilidades sociales son un repertorio de comportamientos verbales y no verbales, que actúan como un mecanismo a través del cual los niños inciden en su medio ambiente obteniendo, suprimiendo o evitando consecuencias deseadas y no deseadas en la esfera social mientras minimiza la probabilidad de futuros problemas; son fruto del aprendizaje y de la experiencia. (Caballo, 1993: 6); así, ante la falta de: individualidad, sentido de pertenencia, vínculos de confianza, privacidad, que son algunos de los aspectos de la realidad ambiental que viven los niños, niñas y adolescentes dentro de las instituciones, provocándoles un retraso significativo en torno a su desarrollo emocional, intelectual, social e incluso físico, el incorporar las Habilidades Sociales en los programas institucionales aporta a la vida del niño, niña y adolescente dentro de la institución y contribuye a la posterior inserción de éste, ya que se le estarán entregando las herramientas para que sea su propio gestor de cambio a través del trabajo de temas claves para la adquisición y el desarrollo de estas habilidades sociales, como: Autoestima y autoconocimiento, Comunicación interpersonal y resolución de conflictos, Orientación laboral, Educación intercultural y ciudadanía, mediante las

cuales se proporcionara a los niños, niñas y adolescentes un medio a través del cual pueden dar y recibir recompensas sociales fructíferas que, a su vez, conducirán a un incremento de la implicación social, generando más interacciones positivas.

- Con la familia de origen o referentes familiares (familia extendida o referentes afectivos/alternativos): a través de las acciones de revinculación según sea el caso, y también del trabajo conjunto con las áreas pertinentes que apunten al fortalecimiento familiar a través de los programas destinados a ello. Pudiendo ser estos en orden de factores ya sean laborales, asistenciales, materiales, psicológicos o terapéuticos, entre otros. Para las familias también será importante el fomento de las capacidades de agencia y empoderamiento a partir de las cuales se les brinde las herramientas necesarias para velar por la integridad y bienestar presente y futura de sus hijos/as.

En este aspecto se debe destacar que el trabajo en la revinculación con las familias de origen o referentes familiares se podrá realizar siempre que sea posible teniendo en cuenta las características de cada caso, subrayando que habrá situaciones en las que la declaración de adoptabilidad de estos niños, niñas o adolescentes será uno de los caminos para la externación de las instituciones, relacionándose este punto con el hecho de que el desarrollo o fomento de las habilidades sociales de los niños, niñas o adolescentes les será de utilidad tanto si retornan con sus familias, si son adoptados como si a la hora de egresar de las instituciones no tienen familiares con quienes revincularse y la adopción no fue viable; y finalmente

La Promoción o el **después**: acciones que deberán tenerse en cuenta desde una perspectiva del re-torno al hogar, y del entorno social de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados. En ese sentido, desarrollar una práctica que tenga como objetivo la participación social, la inclusión y la promoción desde la continuidad de las capacidades de agencia y empoderamiento a través de la articulación en redes que conjugue organismos y servicios en pos de evitar nuevas vulneraciones tanto para el grupo familiar en general como de situaciones de riesgo para los niños, niñas y adolescentes en particular, cuya intervención estatal deberá ir disminuyendo a medida que se avance hacia un auténtico desarrollo humano personal y familiar en el marco de los Derechos del Niño.

Son varios los aportes del enfoque de desarrollo humano en este sentido. Entre ellos se enfatiza, en primer lugar, la concepción de las personas como agentes activos de cambio y

no simplemente como beneficiarios pasivos. En segundo lugar, el cuestionamiento a la expansión del ingreso como única medida del desarrollo. Tercero, la consideración explícita de la desigualdad, no solo en la distribución del ingreso sino en la facultad de transformarlo en capacidades, lo cual conlleva la necesidad de examinar simultáneamente eficiencia y equidad en la determinación de prioridades para la elaboración y evaluación de políticas públicas. Este enfoque, al extender las opciones tradicionales de análisis, expandió significativamente la búsqueda de propuestas y estrategias para el desarrollo, así como a través del despliegue de las oportunidades y libertades, fundamentalmente mediante el desarrollo de capacidades, tales como la Agencia y el Empoderamiento, las que constituyen una necesidad impostergable por el respeto y la promoción de la participación y protagonismo de niños, niñas y adolescentes, en las variaciones y grados adecuados (Capacidad Progresiva).

Este es el marco del necesario debate en torno de la redefinición de las funciones y modalidades de trabajo para mejorar las herramientas técnicas de la labor cotidiana de los Trabajadores Sociales.

Los cambios en la forma de superar los aspectos negativos del mundo están evidenciando algo que para las Ciencias Sociales ha sido difícil de incorporar: los niños, niñas o adolescentes no sólo internalizan y reproducen la cultura, sino que también tienen un rol activo en la producción de significados y en la modificación de las pautas de relación que el mundo adulto establece con ellos.

La promoción de la niñez y la adolescencia apunta justamente a este aspecto, a la reivindicación y visibilidad social de esta población, a mejorar su calidad de vida, reconocer sus derechos y deberes, sus necesidades y capacidades humanas como ejes del desarrollo articulado con la sociedad, como función del Estado y de la sociedad civil, y de la implementación y ejecución de políticas públicas, a partir de reconocer a la niñez y adolescencia como actores de su propio cambio. Se deben generar condiciones favorables para que cada niño, niña y adolescente, como persona humana, pueda y deba desarrollar sus capacidades con oportunidades reales, como parte de sus derechos.

Dejando abierta la posibilidad de seguir planteando debates en torno de la temática abordada, el presente trabajo brinda continuidad a los avances que se vienen desarrollando en relación

con los procesos de intervención e incorporación del Desarrollo Humano al Trabajo Social, desde el enfoque de las capacidades y funcionamientos.

Los Trabajadores Sociales, como profesionales que intervienen en problemáticas que adquieren visibilidad en la esfera pública no pueden desconocer los modos de abordaje en el campo de la niñez y adolescencia que se están instituyendo en la actualidad. Se trata de poner a disposición alternativas para que, como niños, niñas o adolescentes que son, logren construir su identidad de forma positiva, integrando nuevas experiencias de reconocimiento a lo que ya son, buscando esa continuidad progresiva entre lo que han logrado realizar en la vida y lo que perciben que ésta les puede deparar (Erikson, 1971).

El desarrollo de este trabajo siguió como orientación general la idea de que no hay progreso sin colocar a las personas en el centro, y tampoco puede haberlo dejando a algunas en la periferia de las preocupaciones sociales. Es decir que existe, aún hoy, aunque en menor medida, una cuestión inequitativa en la intervención con personas por su condición social, pudiendo ser ejemplo de esto el viejo paradigma, para el cual la pobreza era considerada un motivo más que suficiente para institucionalizar al niño, niña o adolescente, alejándolo de su familia por considerárselo peligroso para la sociedad. No se implementaban políticas sociales para la contención de esta población vulnerable, solo el internamiento.

Esto supone responder de forma activa a las necesidades de los más vulnerables, y hacerlo desde una perspectiva que comprenda y hagan posible los diferentes patrones de reconocimiento.

Este trabajo pretende ser de interés y productividad, constituyéndose en un aporte al conocimiento general de la cuestión, pudiendo a partir de los déficits y limitaciones del mismo, abrirse cada vez más líneas de investigación con el propósito de divulgar el enfoque de los Derechos Humanos y promover la discusión científica y política en torno a su cristalización institucional. También, permite contar con una herramienta y una oportunidad más para la Promoción y Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Conocer sobre su situación compromete a trabajar por mayores oportunidades, por mejorar las prácticas, las legislaciones y por mayores recursos para su adecuada aplicación.

Si bien hoy se reconoce ampliamente que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derechos, se sabe también que un derecho necesita de un verbo para materializarse, porque

un derecho no es tal si no muestra su vigor en un ejercicio práctico. Por ello, si un derecho no se practica, se corre el riesgo de quedar en un plano meramente declarativo en el que las afirmaciones son políticamente correctas pero están vacías de contenido, por lo que son inocuas en sus consecuencias prácticas.

3 PROBLEMATIZANDO LA INSTITUCIONALIZACIÓN

La problemática que hoy se denomina “niños sin cuidado parental o en riesgo de perderlo” engloba un sinnúmero de situaciones en las que, de manera total o parcial, los niños, niñas o adolescentes carecen de un referente adulto, sostenido en el tiempo, que sea el vínculo para su sostén y cuidado. La situación en la que se encuentran los niños o adolescentes sin cuidado parental es diversa: alojados en instituciones, en las calles, en grupos de pares, en cuidado alternativo. Las causas también son múltiples y complejas: consumo problemático de drogas, violencia intrafamiliar, desempleo, enfermedades, entre otras; es decir, vulnerados completamente en sus derechos.

La construcción de la noción de niñez como un sujeto incapaz, objeto de intervención y de protección, dio lugar a un campo de estudios que, aun hoy, se problematiza en una zona de cruces disciplinarios -psicología, sociología, historia, antropología-. Y requiere la reconstrucción transdisciplinaria del concepto, para enfocarlo en un objeto-sujeto, un objeto de estudio que es sujeto de la acción que no se estudia aisladamente, sino dentro de un sistema que incluye sus relaciones con los otros.

El contexto social le asigna a los niños y a las niñas diferentes papeles: menor, delincuente, consumidor, según la perspectiva de Lewkowicz y Corea (1999). Estos roles se corresponden, a veces, con los significados y los lugares que ocupan en sus grupos sociales de pertenencia y referencia. Dicha atribución social constituye la expresión simbólica de un proceso histórico que comienza antes de la existencia personal, afirmando que la identidad personal es al mismo tiempo identidad social.

Las nociones de peligro de abandono o requerir de la protección integral permiten que cierto sector de la niñez adquiera el estatuto de problema social; y al considerar que debe ser protegido, se habilita y legitima la intervención del Estado en el ámbito de las familias.

En este sentido, la situación de los niños, niñas o adolescentes que están tutelados por el Estado bajo una medida excepcional de internamiento, inevitablemente remite a un universo complejo, caracterizado por una diversidad de procesos psicológicos, emocionales, culturales, sociales, históricos, políticos, económicos, de relaciones de poder y de género en un período de la vida de gran importancia.

“...La institucionalización causa perjuicios a los niños, niñas y adolescentes que la sufren y debe ser limitada a casos absolutamente excepcionales y por periodos muy breves; su permanencia en éstas genera atrasos en el desarrollo. Una regla general, que ha sido señalada, es que por cada tres meses que un niño de corta edad reside en una institución, pierde un mes de desarrollo, por lo que la institucionalización debe ser una medida de última ratio, de manera excepcional y por el plazo más breve posible...” (Franchello y Bauer, 2014: 44).

Dentro de esta misma línea, un informe de Unicef, destaca que, también, la condición física de los niños que se encuentran en instituciones sufre importantes daños (Palummo, 2013).

Los conceptos de etiqueta o rótulo se vinculan con la categoría de institucionalización, como “...un mecanismo de poder sobre los cuerpos, donde las personas que allí son alojadas, no tienen posibilidades de elegir su propia forma de vida y en las cuales se permanece a un costado de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, compartiendo en el encierro una rutina diaria administrada formalmente...” (Goffman, 1972: 14).

En consecuencia, la Institucionalización de una niña, niño o adolescente afecta e impacta en su vida cotidiana y cuando egresa del instituto, como así también produce modificaciones en su familia y en el entorno en que aquellos se desenvuelven. Numerosos son los cambios que se producen en la organización cotidiana de estos niños, niñas y adolescentes en la trama familiar, en lo económico y en la integración de éstas al entorno social. Deben afrontar y lidiar día a día la condena social como portadores de un "estigma" que repercute a la hora de producir estrategias de satisfacción de necesidades, relacionarse con el medio y con sus familias de origen.

En este aspecto, no existen programas orientados -con la misma fuerza pública que se utilizó para institucionalizarlos- a lograr los recursos necesarios para cualificar otras alternativas. Es decir, para reparar los derechos sociales vulnerados.

Las diferentes etapas por las que atravesó el desarrollo argentino y latinoamericano colocaron más de una vez al problema de la pobreza en el centro de este debate. Las diferentes expresiones de los sectores sociales han venido manifestándose sobre la necesidad de implementar acciones que detengan el deterioro en las condiciones de vida de cada vez más amplias capas de la sociedad.

Así, “...el contexto actual de ampliación de la pobreza coloca a la niñez en zonas de vulnerabilidad, recurriéndose a la institucionalización indiscriminadamente. El Estado pone en funcionamiento una serie de prácticas sobre el cuerpo del niño -el resguardo, la tutela y la asistencia- que instituyen un conjunto de significaciones construidas y compartidas socialmente sobre lo que se entiende por infancia...” (Di Lorio, 2010: 1)

Conforme surge del análisis pormenorizado de la Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires: “...se observa una ausencia de trabajo coordinado y transversal dirigido a garantizar a todo niño, niña y adolescente el acceso a los dispositivos de asistencia habitacional, de salud, educación y atención integral en general. Donde su verdadera implementación podría contribuir para el cumplimiento de los principios normativos de no institucionalización por pobreza, excepcionalidad y brevedad en el tiempo de las institucionalizaciones...” (Rodríguez y Fernández, 2011: 23).

De tal modo, la internación de un niño, niña o adolescente no puede manejarse como una alternativa apropiada de contención si el problema radica exclusivamente en lo económico; por el contrario, ante la problemática comprobada es necesaria su protección con medidas concretas para preservar el núcleo familiar; es decir, a través de la articulación y coordinación con los diferentes organismos y mecanismos del Estado para promover en la familia un cambio en su calidad de vida y facilitarle las herramientas necesarias para la producción y reproducción diarias de su bienestar y el de cada uno de sus miembros.

Así lo establece el artículo 35 de la ley nacional 26.061 “...Se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes.

Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico...”.

En este sentido, es el Estado quien debe primero utilizar sus recursos para asistir a aquellas familias en riesgo, con el objeto de que puedan mantenerse unidas, proveyéndolas de un amplio espectro de servicios de ayuda.

Se trata, en definitiva, de focalizar en diversas acciones positivas (art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional) tendientes a prevenir la institucionalización.

Actualmente, la práctica de la institucionalización, internamiento o alojamiento en centros de protección, de contención, hogares, acogimientos residenciales, instituciones o internados (todos sinónimos de una misma realidad), es denostada y convertida en un mal “en sí mismo”, para muchos de los agentes del campo (equipos técnicos y directivos pertenecientes al sistema de protección integral de derechos de los niños, niñas y/o adolescentes) cuando su utilización se realiza de forma indiscriminada e inapropiada.

Los postulados que sostienen que la familia es el mejor medio de socialización para los niños tiene gran injerencia actualmente en las decisiones que dirimen los destinos de esa porción de la niñez. La tensión se suscita cuando la “familia” sólo es pensada en función del ideal de familia conyugal: una familia de tipo nuclear (ambos progenitores y sus hijos), sin problemas, ideal que difícilmente la gran mayoría de las familias de origen de los niños institucionalizados pueden alcanzar, ya que en la actualidad se registran nuevas configuraciones familiares, tales como las familias de tipo ampliadas o extensas (aquella estructura de parentesco que habita en una misma unidad doméstica u hogar y está conformada por parientes pertenecientes a distintas generaciones y con distinta línea de consanguinidad), ensambladas (familia reconstituida o familia mixta, en la cual uno o ambos miembros de la actual pareja tienen uno o varios hijos de uniones anteriores. Dentro de esta categoría entran tanto las segundas parejas de viudos como de divorciados y de madres solteras) o monoparentales (son aquellas en las que un progenitor convive con sus hijos y es responsable en solitario de ellos/as), con multiplicidad de problemas.

Y aquí cabe el interrogante, a su vez, sobre si esta lectura reducida y superficial de la realidad, en vez de defender los derechos de los niños, no conlleva justamente lo contrario.

Con base en esta realidad (las desvinculaciones de los niños, niñas y/o adolescentes de sus familias), la comunidad internacional ha trasladado su preocupación a varios tratados y normas sobre derechos humanos. Al respecto, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño refiere que la familia es el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de niños y niñas. Exhorta a los Estados a velar para que los niños no sean separados de sus familias y, en caso de que se produzca dicha separación, todo niño, niña o adolescente tiene derecho a protección y ayuda especial. (Ley N° 23.849).

Ante el panorama expuesto, la protección integral evidencia encontrarse ante una encrucijada: si no trasciende al niño y aborda aquellas problemáticas relacionadas con su núcleo familiar (inmerso en situaciones de vulnerabilidad social) producirá intervenciones asistencialistas detrás de un discurso que se legitima a partir de la negación del asistencialismo.

Las intervenciones sociales del Estado, en diferentes momentos históricos, y en relación con la sociedad, se ordenaron hacia el universo de la niñez con una fuerte impronta desde el control social. Niños en todos los sentidos, pero específicamente aquellos nominados en un primer momento como “menores”, y que en la actualidad, en parte, se los puede ubicar en aquellos niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. Un control social que por momentos fue interpretado en términos de “protección social”, que intervenía en todas las esferas de la vida. Sin embargo, la peligrosidad social nunca dejó de estar asociada a este grupo poblacional.

Gran parte de los sentidos impulsados por las políticas públicas, como las lógicas higienistas, las de control poblacional o aquellas más orientadas a la prevención de conflictos sociales, fueron en el camino contrario a las posibilidades de pensar en una ciudadanía para la niñez.

Sin embargo, si bien se pueden observar cambios en los modos de dar respuestas desde el Estado a las diferentes manifestaciones de esta parte de la cuestión social (niñez y adolescencia sin cuidados parentales o institucionalizada), estos cambios se producen en medio de un proceso de significación entre lo discursivo (que remite a la protección de derechos) y los efectos reales de las políticas sociales. Lo normativo entra en tensión con las

intervenciones tanto públicas como privadas, las que se distancian enormemente de la construcción de ciudadanía plena. Las acciones dirigidas hacia la niñez no quedan por fuera de esta disociación. Por lo tanto, se encuentra una brecha entre enunciados y la realidad que viven los niños, niñas y adolescentes en la actualidad. Es evidente que las condiciones enumeradas anteriormente han producido cuestionamientos sobre las prácticas tutelares y de control social, en torno de la judicialización de la pobreza y la práctica de la institucionalización.

Así, el problema que se investigó en este trabajo se fundó en un interrogante que pone en duda la validez de los procesos de institucionalización o internamiento de niños, niñas y adolescentes como instrumento de protección.

La cuestión central que motorizó esta tesis se enfocó en echar luz al interrogante: *en qué casos se puede considerar al proceso de institucionalización como un instrumento beneficioso para la integridad física, social, emocional y psicológica de las niñas/os y adolescentes internos en hogares de alojamiento*. De su problematización se desglosó la necesidad de analizar las características de los procesos de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social y, por otra parte, describir cuáles son las vulneraciones de derecho que conducen a la institucionalización de niños, niñas y adolescentes en institutos de carácter residencial. Asimismo, se vuelve imperioso conocer las marcas que la institucionalización deja en el comportamiento de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados y, del mismo modo, explorar las características de los vínculos que los niños, niñas y adolescentes mantienen con sus familiares durante los procesos de institucionalización en Catamarca.

4 ANTECEDENTES

Desde la lógica de la salvación y la de ser útiles para la sociedad, desde finales del Siglo XIX en Argentina, se recurrió a la institucionalización como modalidad de intervención con los menores en riesgo.

Esto se tradujo en algunas de las medidas que el Estado implementó a lo largo de los años, algunas con un carácter más asistencial, tales como:

- La Fundación de la Casa de Niños Expósitos: el 7 de agosto de 1779, por orden del Virrey Juan José de Vértiz y Salcedo. En aquellos años, el territorio argentino se encontraba en plena conquista española. Fruto de violaciones, los embarazos no deseados devinieron en el abandono en la vía pública de decenas de niños y niñas recién nacidos. La asistencia se encontraba estrechamente vinculada a la atención de la salud, pues los niños y niñas eran atendidos por quienes desarrollaban las primeras prácticas de medicina occidental en los centros urbanos (Sardá y otros, 2012).

La situación de los niños y niñas desprotegidos era motivo de preocupación, fundamentalmente de la caridad filantrópica y religiosa, ya que dicha Casa se sostenía con los aportes de entidades afines (donaciones de una imprenta que funcionaba en el mismo establecimiento, funciones de teatro a beneficio y dádivas provenientes de hermandades religiosas). Durante las décadas siguientes (hasta 1891), la Casa funcionaba con un sistema de ingreso que permitía el anonimato de quienes dejaban a los niños y niñas. Para ello, en su frente había un torno de madera donde los niños eran depositados, al mismo tiempo que el sonido de una campana avisaba al encargado, y éste los recogía e ingresaban formalmente para su posterior cuidado.

- En 1821, el ministro Bernardino Rivadavia transfiere la Casa de Niños Expósitos a manos de la Sociedad de Beneficencia. Años más tarde, bajo el gobierno del general Justo José de Urquiza, cambia de nombre y pasa a llamarse Casa Cuna. Esta sociedad estaba integrada por trece damas que tenían a su cargo la administración y todo lo concerniente a la ejecución de las resoluciones de la Sociedad de Beneficencia.

La protección a la niñez pobre era motivo de preocupación de la caridad privada, y sólo aparecía esporádicamente como asunto de preocupación pública estatal en relación con políticas sanitarias o educativas. Esta perspectiva filantrópica tradicional se transforma a partir de la irrupción de la “cuestión social”, con la primera gran oleada inmigratoria en 1880, y la consecuente transformación demográfica de la Ciudad de Buenos Aires y del resto del país. Fue entonces cuando esta problemática salió del ámbito privado e ingresó a la esfera de lo público.

Otras medidas se caracterizaron por un sello altamente estigmatizante, tal es el caso de:

- La Ley 10.903 de Patronato del Estado (Agote): “Art. 4.- El patronato del Estado nacional o provincial se ejercerá por medio de los jueces nacionales o provinciales, con la concurrencia del Consejo Nacional del Menor y del Ministerio Público de Menores en jurisdicción nacional y de este último en jurisdicción provincial o de ambos en las provincias que se acojan a los beneficios del decreto-ley. Ese patronato se ejercerá atendiendo a la salud, seguridad, educación moral e intelectual del menor, proveyendo a su tutela. (Ley N° 10.903 Patronato De Menores)

A partir de 1943, el Estado comenzó a tomar medidas económicas que se tradujeron en una mayor transferencia de recursos hacia el sector de los trabajadores. Se amplió el conjunto de derechos sociales y laborales dando comienzo a “la era de la política social”. De esta manera, los derechos de todos los trabajadores se hicieron extensivos a todos los niños y niñas del país.

Es de destacar que, en el mes de septiembre de 1946, dentro del marco de estas políticas, por el decreto 9414 se intervino la Sociedad de Beneficencia, incluyendo una serie de medidas tomadas en las instituciones bajo su dependencia, orientadas a una mejor identificación de los niños, a la prohibición de signos -utilización de medallas y uniformes- y a la apertura de los institutos de menores que cristalizaron el deseo de Eva Perón de eliminar las marcas de la pobreza.

Durante estos años, el Estado argentino suspendió la transferencia de recursos a los organismos de caridad privados, ya que toda la población destinataria (huérfanos, niños abandonados, ancianos, enfermos y aquellos que no podían proveerse su propio sustento) pasó a la órbita de la Dirección Nacional de Asistencia Social.

- Desde esta dirección comenzaron a implementarse políticas novedosas con respecto a la niñez, entre las cuales se destaca la fuerte reorganización de todos los institutos que pasaron a ser hogares abiertos, lo que permitió el contacto familiar y la asistencia a escuelas públicas. Además, se suprimió la identificación numérica por medio de medallas o distintivos, y se la reemplazó por el sistema de legajo civil; también se abolió el uso de uniformes y todo tipo de castigos corporales, y se dejó sin efecto la colocación de menores para servicio doméstico.

Las nuevas formas de intervención del estado representaron un corte definitivo con la “beneficencia estigmatizante”.

- En abril de 1958, la Dirección de Menores, perteneciente a la Dirección Nacional de Asistencia Social, se convirtió en un ente autárquico llamado Consejo Nacional del Menor. Este nuevo organismo pasó a tener a su cargo el cuidado de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales a través de sus distintos programas específicos.
- Durante la década del sesenta se implementaron algunas experiencias de cuidado de niños por una mujer -modalidad similar a la familiar- en la localidad de Garín (provincia de Buenos Aires), en Córdoba y en La Rioja. En 1969, se creó el programa “Amas Externas” y en 1971 se proyectó el programa “Pequeños Hogares” que se puso en práctica recién en 1975.
- Durante la dictadura, en 1978 se creó la Secretaría de Estado de Acción Social, de la que dependía la Subsecretaría del Menor y la Familia, que fue conducida por miembros de la Armada, desde donde hubo complicidades en la entrega de niños y niñas.
- En 1983, el país retornó a un orden gubernamental democrático.
- En el año 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la que fue ratificada por la República Argentina al año siguiente mediante la sanción de la Ley 23.849. La CIDN es el primer instrumento jurídico vinculante para los Estados, que reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos e implica un cambio de paradigma respecto de los derechos y garantías de la infancia (Sardá y otros, 2012); la provincia de Mendoza fue la primera en adecuar sus procesos jurídicos para el tratamiento de la infancia y en 1995 sancionó su propia Ley de Protección Integral del Niño y el Adolescente. Le siguieron Chubut en 1997 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1999.

En este contexto, se interpretaba que la modalidad de cuidado predominante para los niños separados de su familia -es decir, su alojamiento en grandes instituciones alejadas del tipo de cuidado familiar-, iba en detrimento de lo propuesto por la Convención de los Derechos del Niño. En términos de la época, había que iniciar un proceso de desinstitucionalización que asegurara la restitución de los derechos de los niños y niñas.

Es así que comenzaron a implementarse en distintos lugares del país los primeros programas de acogimiento familiar, aumentando considerablemente el número de familias que se postulaban para cuidar niños. Tal es así que:

- En el año 1998, se creó dentro del Consejo Nacional del Menor, el programa “Tratamiento Familiar Alternativo”, que implementó “Familias de Acogimiento” para niños y niñas sin cuidados parentales. Se propició, así, el fortalecimiento de la familia de origen, para que los niños y las niñas pudieran crecer en su núcleo familiar, evitando de este modo, en la mayor medida posible, el ingreso de niños, niñas y adolescentes en sistemas de cuidados institucionales (Sardá y otros, 2012).

Es decir, la finalidad del programa Tratamiento Familiar Alternativo a través de las Familias de Acogimiento (recurso actualmente vigente en algunas provincias de nuestro país) respondió y responde, entre otros objetivos, a evitar la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales pero sin fines adoptivos, a la par que se implementan, según las características de cada caso, estrategias de fortalecimiento familiar y revinculación constante de las familias de origen con estos niños, niñas y adolescentes que se encuentran al resguardo de las familias de acogimiento, siempre con miras al retorno de estos niños, niñas y adolescentes a su centro de vida, en la medida de las posibilidades.

- El 28 de setiembre de 2005 el Congreso de la Nación Argentina sancionaba la ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes, en cumplimiento con las recomendaciones que le habían sido formuladas al Estado Argentino para adecuar su legislación interna a los estándares de la Convención de los Derechos del Niño. De este modo, la ley nacional 26.061 puso fin al patronato de menores, en el orden nacional y provincial, al derogar la ley 10903.

Durante años las políticas públicas de infancia estuvieron claramente divididas y con un sello altamente identificatorio: para los niños de familias *bien*, salud y educación; para los que provenían de familias *conflictivas*, asistencia y estigmatización. La atención a la infancia desprotegida se basaba en una respuesta única y universal: la colocación del niño en una institución que pudiera cubrir sus necesidades más elementales en sustitución del ambiente familiar, ya fuera por carecer de él, o por ser deficitario.

Actualmente la medida de institucionalización forma parte del sistema público de protección a la niñez y constituye el recurso más utilizado (inversamente a lo establecido por la ley), por lo que sigue siendo el que más críticas recibe y sobre el que se ha generado un verdadero dilema con respecto a uno de los grandes interrogantes que aún están presentes en esta ardua pero no menos satisfactoria tarea de protección de la niñez y la adolescencia: ¿constituyen los centros de alojamiento o instituciones una alternativa válida para contener la niñez y la adolescencia en situación de dificultad social?

El paradigma de la Minoridad estuvo integrado por un conjunto de creencias y prácticas dirigidas a la infancia sobre el fundamento de la distinción entre menor y mayor de edad; el término menor constituye una expresión fundamental de este paradigma, pues además de que enuncia inferioridad respecto del mayor, favorece la idea de incapacidad como cualidad totalizadora que impide el ejercicio de la autonomía; se produce así un **proceso de minorización** de las personas durante la infancia y la adolescencia a partir de la atribución de incapacidad en el lenguaje jurídico, creando una categoría perfectamente diferenciada, y reforzando las prácticas y creencias culturales que separan a la infancia de la adultez. Uno de los problemas torales es que esta incapacidad, que es jurídica, aparece como incapacidad fáctica, nulificando cualquier capacidad de diálogo o transformación.

El viejo paradigma era poseedor de facultades para intervenir en cualquier asunto referente a menores en peligro moral o material; ante esta ley, los juzgados de menores intervenían discrecionalmente tanto para niños, niñas y adolescentes que cometían delitos como para aquellos que se encontraban en inminente abandono, en “peligro moral o material”. La pobreza era considerada un motivo más que suficiente para institucionalizar al niño, niña o adolescente y separarlo/a de su familia por considerárselo/a peligroso/a, delincuente para la sociedad. No se implementaban políticas sociales para la contención de esta población vulnerable, solo el internamiento. El modelo de intervención del patronato respondía al paradigma de la doctrina de la situación irregular que consideraba al niño, niña o adolescente como *objeto* de tutelaje por parte del estado (Ley N° 10.903 Patronato De Menores).

Contrariamente, la ley nacional 26.061, desde la perspectiva del enfoque de Derechos, considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares, justamente, de derechos. Al introducir este concepto se procura cambiar la

lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Considerando así, que la pobreza no está vinculada sólo a factores económicos sino que incorpora elementos sociales, culturales y políticos, y se traduce por ende en la carencia de libertades básicas. Las políticas de desarrollo destinadas a reducir la pobreza deben dirigirse a ampliar los contenidos concretos de ciudadanía, a partir de la viabilización del efectivo ejercicio de los derechos de los individuos. Reconociendo, también, a la familia como responsable prioritaria de asegurar a los niños, niñas y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos (art. 7).

Argentina ha evidenciado desde los inicios de la protección a la niñez y adolescencia una disputa entre distintos actores, estatales y no estatales (especialmente organizaciones privadas, de beneficencia) acerca de la interpretación hegemónica sobre la gestión social de esta población. Así es como se ha mostrado la existencia de circuitos diferenciados para la gestión social de la infancia (la famosa distinción entre “niños” y “menores”). De tal manera, que este campo ha estado marcado por prácticas institucionales diversas y de lo más heterogéneas, que han dado forma a la gestión social de la infancia en los dispositivos de tutela estatal: por un lado la ley 10.903 como una verdadera ley tutelar penal (que algunos denominaron, luego, Ley Sui Generis) y por otro, la vigente ley nacional 26.061, que si bien representa la normativa acertada y adecuada de las maneras de intervención y promoción de la infancia y la adolescencia, el desafío práctico cotidiano, sigue siendo la verdadera orientación de las acciones emprendidas hacia el apoyo a las familias en función del interés superior del niño, las formas de atención que se desarrollan en las instituciones residenciales, la revisión periódica de las medidas, así como la implementación de planes y programas tendientes a la desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes.

En definitiva, contrariamente a ley de patronato, la doctrina de la protección integral se sustenta en dos pilares: 1) la exigibilidad y 2) el interés superior del niño. En consonancia con ello, la concepción de la niñez se funda en los siguientes principios: 1) el reconocimiento de los niños como titulares de derechos, y 2) el reconocimiento de la niñez como una etapa específica e indispensable del desarrollo humano. Sin embargo, la deuda con la niñez y adolescencia argentina es aún muy relevante en términos de garantizar el efectivo cumplimiento de la obligación asumida internacionalmente por el estado argentino acerca del

respeto y efectivización de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. No atender a ello implica desconocerlos en su calidad de personas y de ciudadanos.

De tal manera que, la ley nacional 26.061 ha reemplazado las acciones fundadas en la condena a la incapacidad a niños, niñas y adolescentes y familias que vivían hacinadas o con grandes dificultades de brindar contención material por una estrategia que busca fortalecer los propios recursos de la familia, criterio que aun cuando requiere mayor dedicación y control, es el más favorable para el desarrollo del niño.

Esta novedosa concepción de las Políticas Públicas pretende resolver además un serio problema institucional e intersectorial que implicaba que las cuestiones asistenciales, la amenaza o vulneración de derechos básicos de los niños por cuestiones socio-económicas pasaban a la órbita de la justicia. De ahora en más es el Estado -en su esfera administrativa- el encargado de asegurar la efectiva realización y goce de los derechos que la ley le reconoce a los niños, niñas y adolescentes desde, y en los que casos que así lo ameriten, su centro de vida, sin generar una desvinculación familiar innecesaria o evitable.

La perspectiva de derechos no es un enfoque meramente formal, sino que pone a la sociedad ante el desafío de modificar las prácticas en relación con los niños, niñas y adolescentes. “...En un modelo de promoción humana, que se centra en la detección y desarrollo pleno de las potencialidades, de los propios recursos y capacidades de niñas, niños y adolescentes, de la familia y la comunidad; se trata de un modelo de promoción, que trasciende la compensación de los déficits...”. (Krawchik y otros, 2004:8).

4.1 PUNTOS DE DEBATE

Elementos como la toma de decisiones, la asertividad, los valores y la autoestima, si son integrados en la estructura psico-social del niño, niña o adolescente contribuirán a definir su nivel de aspiraciones y las posibilidades de cumplirlas. Sin embargo, en un niño, niña o adolescente que ha estado uno o varios años institucionalizado es un poco más complejo. De la misma manera, la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en un hogar de alojamiento genera dependencia, ya que el niño, niña o adolescente presenta dificultad para relacionarse con otras personas fuera del contexto del hogar y, asimismo, percibe como un

riesgo social estar fuera de él. La consecuencia de este mecanismo institucional son niños, niñas y adolescentes que forman su personalidad en un ámbito en el que no encuentran estímulos para el desarrollo de su individualidad; más bien todo lo contrario: la lógica de funcionamiento de la institución conduce a que niños, niñas y adolescentes con deseos, aspiraciones, sentimientos y proyectos, se diluyan en el grupo más amplio del que forman parte.

Sin embargo, la separación temporal proporcionada por la institución podría posibilitar a la infancia distanciarse de tener una imagen más real y objetiva de la situación, permitiéndole, al mismo tiempo, “expresar y elaborar sus sentimientos, positivos y negativos, en un clima donde poder compartir sus problemas con los compañeros y con los adultos que le pueden escuchar y ayudar” (Panchón, 1998: 92).

En línea opuesta, Goffman sostiene que “...uno de los aspectos en cuestión es el proceso de despersonalización (o mutilación del yo) al que son sometidas las personas que son institucionalizadas, el modelo estigmatizador: uno previo a su ingreso y otro, que ocurre en su egreso, a partir del cual intentará recuperar su identidad anterior; ingresan con una carga negativa, luego el proceso despersonalizador que engendra esa institución, quizás los mantenga en tal condición, con escasas posibilidades de acceder a procesos de movilidad social, y por consiguiente de mejoras en su calidad de vida...” (Goffman, 1972:14).

La excepcionalidad de la institucionalización se fundamenta en la existencia de un importante consenso científico sobre el impacto negativo de este dispositivo en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes así como sobre los riesgos que tienen de sufrir distinto tipo de violencia; por lo tanto, deben ser sustituidas por otras modalidades de cuidado de alta calidad. En especial, esto responde a que en muchos casos la falta de atención personalizada en esas instituciones apareja una ausencia de vínculo emocional entre los niños, niñas y adolescentes y las personas a su cargo, además de una carencia de estímulo e interacción.

Se puede decir, entonces, que los impactos de la institucionalización pueden englobarse sobre la base de tres problemas centrales: los motivos de la institucionalización, cuando no son legítimos; las condiciones, cuando no son ni dignas ni adecuadas; y las consecuencias, que pueden ser catastróficas en un doble sentido: para el desarrollo del niño y para la racionalidad de las políticas sociales.

Pero, en este punto, también existen algunas propuestas que defienden a los dispositivos residenciales como el contexto más adecuado posible para el desarrollo de determinados adolescentes, como medio de atención a largo plazo. Esta postura centra su atención sobre los adolescentes que no pueden volver a sus casas y que no desean, o no están preparados, para establecer relaciones afectivas íntimas con otras figuras parentales, aportando elementos muy enriquecedores al debate sobre el papel de las instituciones en la atención a la niñez: “...Los efectos que la investigación ha demostrado que tiene la institucionalización en los niños, se han generalizado excesivamente, cuando en realidad no se distinguían en las investigaciones qué tipos de problemas tenían que ver con la situación de privación o distorsión en las relaciones vividas en su familia, y cuáles se debían a la institucionalización; sin embargo un centro puede tener condiciones de atención muy adecuadas y puede aportar al niño experiencias de convivencia y de relación muy positivas y particulares” (Potter, 1987: 5 y 6).

Sin embargo, estas condiciones son descartadas por organismos de defensa de los derechos humanos de nivel continental, subrayando que “...en las Américas, así como en todas las regiones del mundo, los niños, niñas y adolescentes en instituciones de acogimiento se ven expuestos a una violencia de carácter estructural, derivada de las condiciones de cuidado en las que operan muchas de estas instituciones (...) como la precariedad de sus instalaciones en términos de salubridad y seguridad, la falta de personal capacitado para trabajar con niños, el aislamiento social, entre otros...” (Orozco y otros, 2013: 3).

“...El recurso de la institucionalización de los niños representa un obstáculo a su desarrollo y a su integración social, principalmente por las frecuentes dificultades en recibir un trato personalizado y la ruptura de sus vínculos con los espacios normales para su desarrollo, su familia y su comunidad...” (Palummo, 2013: 9 y 34).

En torno a ello, variados estudios e investigaciones empíricas de diferentes autores son terminantes al exponer los efectos de la institucionalización en los niños, niñas y adolescentes, especialmente en el caso de los más pequeños y los niños con capacidades diferentes.

“...Depresión Anaclítica (apoyarse en) o Síndrome de Hospitalismo es un término creado por el psicoanalista René Spitz, en 1945 para designar un síndrome depresivo sobrevenido

durante los 18 primeros meses de la vida, por la permanencia prolongada en una institución en donde los cuidados les son administrados en forma anónima, impersonal o con total desdén, sin que pueda establecerse un lazo afectivo. Observó que los niños que eran separados de sus figuras maternas, ya sea que fuera la propia madre biológica o algún otro familiar, presentan un trastorno infantil en el cual los niños/as que la sufren pierden el entusiasmo, la alegría y las ganas de hacer todas aquellas actividades de las que generalmente disfrutaban realizar..."(Spitz citado en Rodríguez Alvarado, 2014:1).

Los efectos resultan más rigurosos cuanto más se prolonga la institucionalización. Se observan consecuencias sobre el desarrollo físico, que suelen presentar un retraso del crecimiento, trastornos nutricionales deficitarios (como pueden ser comer demasiado, acaparar y esconder alimentos, tragar sin masticar, etc.), enfermedades dermatológicas y trastornos dentales (...) Las instituciones de acogimiento son ámbitos inapropiados, generando que el sistema nervioso en desarrollo deba adaptarse a ese medio ambiente inesperado para promover ante todo la supervivencia del individuo. Estas adaptaciones pueden promover la supervivencia a corto plazo, pero perjudican gravemente las capacidades del individuo para hacer frente de manera óptima a las cambiantes demandas ambientales que acompañarán su vida (Sánchez Yanes, 2012: 10 y 11)

Al respecto, Altmann (2015) detalla "...los niños que han sufrido un abandono más severo y más cambios en su institucionalización, a nivel psicológico exhiben los valores más bajos de cortisol (la hormona cortisol es producida por el organismo en casos de estrés o en situaciones de excesiva actividad física y de mala alimentación) en la mañana; se genera una dificultad en la formación del self (sí mismo) esa identidad tan básica que nos permite tener autoestima, sentir placer en relacionarnos con otro, sentirnos poderosos. Es decir, se produce una dificultad en la generación de esta identidad básica.

Se sabe que las institucionalizaciones prolongadas no son buenas. Este es un punto central: tanto las neurociencias como las teorías del apego confluyen en que las marcas tempranas, antes de los dos años, generan situaciones y patologías mucho más difíciles de revertir en el futuro..." (Altmann, 2015: 24 y 25).

Ahora bien, los centros de internamiento "... en su función sustitutiva de la familia asumen las tareas de educación y cuidado de los menores procurando todas las atenciones necesarias

para su correcto desarrollo y evolución...” [y además] “...son recursos residenciales educativos organizados para favorecer las condiciones normalizadas de vida procurando a los menores la debida atención de sus necesidades, desde un punto de vista integral, en espera de la realización de la alternativa más adecuada a su situación. La función del acogimiento residencial cada vez más debe orientarse a la Rehabilitación, al trabajo terapéutico, a la preparación para la independencia y, en general, a la cobertura de necesidades muy específicas difícilmente cubiertas por la familia...” (Linares, 2011: 18).

A pesar de que las instituciones pudieran contar con las condiciones y recursos adecuados, los niños, niñas y adolescentes que han sufrido abandono y/o han pasado los primeros años de su vida por esos institutos cuentan con mayores probabilidades de sufrir un deterioro en su desarrollo cognitivo, y especialmente tienen más posibilidades de tener problemas de aprendizaje.

El fracaso constante en actividades cognitivas se alimenta sobre todo de una manera negativa que se mueve en espiral causando una baja autoestima, con carencia de interés y frustración constante asociada con esfuerzos cognoscitivos. “...El déficit cognoscitivo acumulativo (DCA) se produce cuando el cerebro del niño no recibe los estímulos necesarios para desarrollarse adecuadamente y, como resultado, le fallan los cimientos (como las estructuras del lenguaje que nos sirven para elaborar los pensamientos) sobre los que asentar nuevos aprendizajes; también surgen complicaciones en el desarrollo social, afectando a los niños institucionalizados con un sentimiento profundo de soledad y de incompreensión, desarraigo, incertidumbre frente a su futuro al no saber quién los va a apoyar, proteger, acompañar; sentimientos de rechazo; las largas institucionalizaciones dan como resultado en general que los adolescentes una vez que alcanzan la mayoría de edad, carezcan tanto de redes y lazos afectivos como de preparación para la vida adulta autónoma...” (Sánchez Yanes, 2012: 24).

La institucionalización impide, también, el desarrollo adecuado de la figura del apego, basado en el vínculo afectivo estable con una persona. Los problemas de apego son graves a partir de los 6 meses y hasta los dos años (etapa 3 de la construcción del apego). (...) Las separaciones breves, frecuentes son algo a lo que el niño debe acostumbrarse, pero una pérdida de la figura de apego prolongada puede tener efectos bastante severos en la

personalidad del niño, asimismo, sumado a aquellas situaciones que conllevan largas institucionalizaciones pueden causar efectos irreversibles (Bowlby, 1998).

“...En 2004-2005, realizamos un estudio de institucionalización temprana en Chile. Para ello, se usó la escala de evaluación Massie-Campbell, y se encontró que el 50 % de los niños tienen lo que se denominó **Apego de Riesgo Extremadamente Evitante**. Es decir, la mitad de los niños institucionalizados ya han perdido la capacidad de conectarse intersubjetivamente con los otros seres humanos. Ahí está el fenómeno del seudo autismo. No te miran, tú les sonríes y ellos no saben si te tienen que sonreír, no saben cómo conectarse, ya durante el primer año han perdido gran parte de esa habilidad tan genética, evolutiva, biológica que casi todos los seres humanos tienen. Resultados básicos: Encontramos que todos los niños tienen niveles extremadamente bajos de desarrollo general: en comunicación, motricidad gruesa, motricidad fina, resolución de problemas y área socioemocional. Todos están no solo por debajo de la media, sino en niveles extremos de lo que llaman rezago e incluso algunos en nivel de retraso...” (Lecannelier, 2015: 19 y 20). La madre es la encargada de la regulación inconsciente e intuitiva de su hijo/a, en dicho encuentro desarrolla en el niño, niña o adolescente habilidades para regular las emociones, los estados mentales, el aprendizaje, situaciones impredecibles, por tanto el desarrollo cognitivo así como el apego se encuentran estrechamente relacionados siendo completamente dependientes el uno del otro.

Es fundamental el papel que cumple la familia y cada progenitor desde su rol, brindando otras opciones al niño y la posibilidad de un apego seguro. Así como también constituyen un factor de resiliencia del mismo y de esta forma proveen un buen relacionamiento con el exterior, en tanto que “...la debilidad de los padres para ejercer un papel positivo en la socialización de sus hijos, las carencias que presenta el vínculo de afecto así como sus consecuencias en la adquisición de hábitos que permitan orientaciones personales y sociales exitosas, suponen desde el punto de vista del desarrollo humano un condicionamiento para el desarrollo mínimo de las capacidades centrales de sus hijos/as...” (Abadie Vicens, 2015; 30)

Generalmente el ingreso a una institución implica el tránsito por situaciones de vulneración, tanto del niño, niña o adolescente como de sus referentes más cercanos. En función de cómo

se dé el apego, esto habilitara o no a la confianza, la seguridad en uno mismo, el respeto por el otro, etc. Se trata de una construcción afectiva sobre la cual se moldea al niño, niña o adolescente para el futuro.

Hay muchas personas, pero ninguna es un verdadero referente, cada niño no es especial, sino que es uno más en la institución, donde se les da un trato genérico, se ven sometidos a la exigencia de múltiples adaptaciones a los diferentes estilos de crianza, a las diversas formas de estar con esos distintos cuidadores, generando que al no poder aferrarse a ninguna figura en especial que le brinde seguridad y amparo se generen en estos niños, niñas o adolescentes reacciones afectivo-cognitivas inconexas, disociadas, a partir de las diversas formas de relacionamiento que fueron desarrollando con cada uno de los cuidadores; el hecho de contar con varios cuidadores y ninguno en especial, sin duda que lleva a ciertas limitaciones de la vivencia de la institución y como se dé influye tanto en el niño, niña o adolescente, marcándolo para el resto de su vida.

Del mismo modo, tanto como la Convención Internacional, ratificada por todos los países de Latinoamérica, enumera los derechos con los que cuentan todos los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna, también hace mención a que los niños, niñas y adolescentes que están en riesgo de perder el cuidado parental y aquéllos que ya lo han perdido sufren sistemáticas violaciones a todos sus derechos; no sólo la falta de cumplimiento del derecho fundamental a vivir en familia sino de otros igual de fundamentales como el derecho a la convivencia familiar y comunitaria, a la no discriminación, a la identidad, a la libertad, a la participación, a la salud y a la educación (Gmeiner, 2010).

De lo señalado hasta el momento se desprende que la cuestión de las niñas, niños y adolescentes institucionalizados es un problema grave que merece ser atendido por las diversas consecuencias negativas que genera, debido a que “...estas instituciones de alojamiento, avanzan y retroceden simultáneamente: a la vez que les proveen la cobertura parcial y temporal de algunas de sus necesidades básicas, los inscriben en una lógica asilar que los priva de su libertad, que deja huellas en su subjetividad, y que está al servicio del control y reproducción social...” (Di Lorio, 2010: 148); Así, “...El problema de la institucionalización de la niñez supone la coexistencia de discursos declarativos y preformativos. Mientras los primeros se limitan a enunciar principios sin proponer mecanismos

de acción, los segundos intentan –con poco éxito- ejercer una práctica concreta; es decir mientras se fijan como los principios fundamentales de la institucionalización: la excepcionalidad y temporalidad, la utilización de la institucionalización no aparece como medida de ultima ratio...” (Grosman, 2012: 10 y 20).

No obstante, hay quienes sostienen que las instituciones: 1) han demostrado ser siempre necesarias dentro de una red de servicios; 2) pueden tener funciones muy diferentes para adaptarse a la multiplicidad y diversidad de necesidades y circunstancias de los niños, niñas y/ adolescentes y sus familias; 3) a corto plazo, tienen funciones de respiro, emergencia y primera acogida, para determinados casos relacionados con abuso sexual, maltrato físico grave o separación de los padres; 4) a medio plazo, pueden servir como puente para la adopción, y como tratamiento de trastornos emocionales y de comportamiento social; 5) las funciones a largo plazo son fundamentalmente la de preparar a los niños, niñas y /o adolescentes para la vida independiente (Fuertes Zurita, 1991).

Pero, “...el principal problema radica en la situación misma de institucionalización, sobre todo cuando ésta se prolonga, principalmente porque en los centros se resuelve el presente de la infancia acogida, pero no su pasado ni su futuro, y con un pasado plagado de problemas y un futuro lleno de incertidumbres, no es sorprendente que los niños y niñas de instituciones presenten importantes dificultades...” (Palacios, 2003:5). La evolución del niño, niña o adolescente no puede desligarse del ambiente donde se desarrolla; es decir, sin analizar los efectos del medio sobre ellos/as. En este sentido, el ambiente institucional es un factor que, principalmente, altera el desarrollo psicológico infantil y adolescente, afectando de manera significativa su comportamiento.

Sobre la base de las directrices de las Naciones Unidas, debe considerarse que para dar respuesta a situaciones en donde la niñez se quede sin el cuidado parental existen dos principios fundamentales: necesidad e idoneidad. El primero establece que ninguna niña, niño o adolescente debe admitirse en un acogimiento formal si pueden tomarse medidas para asegurar su protección en la familia o en algún entorno informal; por ejemplo, dentro de la familia extensa (abuelos, tíos, primos, etc.). Y el segundo señala que cualquier opción de acogimiento formal o informal debe ser adecuada a las necesidades de cuidado específicas y acordes al interés superior de cada niño, niña, adolescente o joven. “...El elemento de

necesidad puede concurrir por la gravedad de las condiciones de desprotección en las que se encuentre el niño, o por la urgencia de proveerle de un entorno seguro. Esta decisión debe fundamentarse en el marco de evaluaciones técnicas, debiendo tomar en consideración las condiciones y circunstancias individualizadas de la familia y del niño, con el fin de justificar el beneficio para el niño de la separación de su familia así como el contenido específico e idóneo de la intervención en aras a conseguir la restitución de derechos en el menor tiempo posible...” (Orozco Henríquez y otros, 2013; 86)

Al respecto, una de las cuestiones que atraviesa la temática, y que la práctica debería reconocer, es que no todas las familias se encuentran en las mismas condiciones materiales, sociales, culturales y simbólicas para afrontar sus responsabilidades.

Entonces, no parece posible pensar en una relación parental constructiva, si las personas encargadas del cuidado de las niñas, niños y adolescentes sufren las tensiones constantes que emergen de las condiciones sociales, económicas, culturales y laborales. Los estados deben brindar herramientas para que la familia funcione como el contexto donde se garanticen los derechos, y sólo cuando los ha brindado y se continúen produciendo violaciones de derechos, deberá intervenir imperiosamente a través de los diferentes dispositivos pertinentes (de los que debe disponer) para restablecer el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Al respecto, el artículo 39 de la ley nacional 26.061 (también para la ley de adhesión provincial 5357), establece: “...Medidas Excepcionales: tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias; estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen...” (Ley N° 26.061 de Protección Integral).

Asimismo, el artículo 41 de dicha norma refiere: “Las medidas establecidas en el artículo 39, se aplicarán conforme a los siguientes criterios: (...) la búsqueda e individualización de personas vinculadas a ellos a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de las niñas, niños y adolescentes...” (Ley N° 26.061 de Protección Integral). La referencia es, por ejemplo, a vecinos, amigos, maestros, entre otros.

La norma se completa diciendo que "...sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario" (Ley N° 26.061 de Protección Integral). Por lo tanto, la primera cuestión fundamental que debe plantearse tiene que ver con la importancia prestada en la prevención de las rupturas y las desintegraciones familiares. No existe la solución ideal para la pérdida de un padre o madre, solo alternativas mejores o peores.

En coincidencia con estos preceptos, ordenamientos provinciales de nuestro país (Ley de adhesión provincial 5357, Provincia de Catamarca; Ley N° 6.354, Provincia de Mendoza; Ley N° 9944, Provincia de Córdoba; Ley N° 8293, Provincia de Tucumán y Ley N° 6915, Provincia de Santiago del Estero; entre otras), establecen que las medidas se implementarán bajo formas de intervención no sustitutivas del grupo familiar de origen, para preservar la identidad familiar de las niñas, niños y adolescentes; y que no podrá ser fundamento para la aplicación de una medida excepcional la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas del organismo administrativo, imponiendo, además, al Estado la obligación de incluir a estas familias en programas de apoyo y promoción familiar y la "asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen" (Ley N° 26.061 de Protección Integral, Art. 5).

En este punto, "...la Corte y la Comisión han señalado que el concepto de Corpus Juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos distintos (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones), así como por las decisiones adoptadas por los órganos de derechos humanos internacionales, tiene una particular importancia por contribuir a avanzar sustancialmente en la protección y defensa de los derechos humanos de los niños mediante la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección, en este sentido el derecho a la familia, reconociéndola como el núcleo central de protección de la infancia y la adolescencia salvo circunstancias excepcionales..." (Orozco Henríquez y otros, 2013:9).

Existe una conexión sustantiva que obliga a la aplicación conjunta de la normativa referida. El reconocimiento de este corpus juris implica una reconceptualización del deber de

protección especial. Los niños, niñas y adolescentes por tanto, poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponde un correlativo deber de respeto y garantía por parte del Estado e indirectamente un deber de la sociedad a la que pertenecen. El corpus juris tiene como eje el reconocimiento del niño, niña y adolescente como sujetos de derecho.

Sin embargo, el acogimiento residencial o institucionalización resulta una alternativa positiva, sobre todo, en aquellos casos en los que los niños, niñas y/o adolescentes "... presentan dificultades de adaptación a un medio familiar y/o necesitan no verse comprometidos en relaciones afectivas estrechas con otras personas diferentes a su familia; hayan experimentado situaciones graves de rechazo, abandono o maltrato en sus propias familias; presentan problemas especiales, de tipo relacional, emocional, de conducta, necesidades sanitarias, o necesitan preparación para la vida adulta..." (Cruz, 2011:11).

Cuando una persona joven que reside en un hogar de acogida o en una institución de asistencia social infantil llega a los 18 años, se enfrenta a un gran desafío: debe prepararse para atravesar la etapa de transición hacia una vida independiente. El objetivo no es meramente preparar a los adolescentes para la vida adulta, sino darles también una orientación expresa y específica en la niñez y en la adolescencia para esa vida adulta autónoma e independiente. Se debe trabajar esto como una obligación y desde la exigibilidad de los derechos.

El egreso no es la única finalidad. La clave es el acompañamiento y la construcción de este proyecto a través de la autonomía y del autovalimiento, los pilares fundamentales para cualquier estrategia con adolescentes; allí los criterios de "autonomía progresiva" también tienen que encontrar lugar.

Así, acompañada de la madurez necesaria para cada etapa, circunstancia y decisión a la que deba enfrentarse el niño, niña o adolescente, el ideal y la prioridad en todos los aspectos sociales, materiales, psicológicos-emocionales, culturales y demás que hacen a la integridad y bienestar de la niñez y la adolescencia es una responsabilidad que necesita continuar siendo asumida, adecuadamente, por sus padres o familiares en general.

En esta misma línea, la defensa que hace Cruz del acogimiento residencial o institucionalización se contrapone con el concepto de *continuidad familiar*, que apareció por

primera vez en EEUU y posteriormente se desarrolló en otros países, especialmente en Suecia, haciendo hincapié en la prioridad que, de por vida, debería otorgarse a las relaciones familiares y, más específicamente, a los llamados *lazos familiares*, que desempeñan una función central en el desarrollo del niño. “...Fomentar la continuidad familiar genera lazos que proporcionan al niño un sentido de persistencia ya que, probablemente, en su situación de acogida residencial experimenten una serie de estancias a corto, mediano o largo plazo impredecibles y, que provocaran una interrupción de los vínculos. Esto significa que es necesario adoptar medidas para identificar, apoyar y mejorar los lazos existentes, no sólo entre padres e hijos, sino también entre los hermanos y entre los niños, niñas y adolescentes y los miembros del clan familiar...” (Anglade, 2005: 25).

4.1.1 Enfoque De La Protección Integral

De tal manera, para dejar de lado definitivamente la doctrina de la situación irregular (Ley N° 10.903 Patronato de Menores) los cambios necesarios van más allá del marco normativo. Se requieren, además, del diseño de políticas públicas en favor de la niñez y la adolescencia fundamentada en una prioridad principalmente moral de garantizarles el presente y futuro con condiciones de promoción, de desarrollo de capacidades, de calidad y de supervivencia, no de sobrevivencia, con responsabilidad de todos, no de asistencia y clientelismo.

La tarea del estado es, también, apoyar a las familias para que éstas puedan desarrollar su papel fundamental garantizando, así, los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el respeto al pleno desarrollo de los mismos en su medio familiar, social y cultural, entendiendo que la pobreza no debiera ser una causa de separación.

En este sentido, resulta de gran importancia la concurrencia que debe de haber entre la familia, el estado y la sociedad en la protección del goce y ejercicio de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el entorno familiar, así como en la asunción y cumplimiento de los deberes y obligaciones que tienen éstos para con la niñez y la adolescencia.

De igual manera, la Convención Internacional, en su artículo 9, estableció que “... los estados partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando tal separación sea necesaria en casos particulares, fundada en el interés superior del niño, por ejemplo: en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido

por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño” (Legendre, 2006:12) y en el artículo 20: “... los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del estado, por ejemplo, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico (la institución del cuidado de un niño o niña por una persona distinta de sus padres biológicos), la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico...” (Legendre, 2006:17). La atención residencial es una realidad pluriforme, no existe un programa de atención residencial válido para todos los niños y adolescentes. El reto está en asociar las necesidades del niño con el programa que puede responder mejor a las mismas. Cada programa aporta beneficios e inconvenientes a cada niño, niña o adolescente. La selección del programa adecuado deberá basarse en las necesidades y puntos fuertes del niño, niña o adolescente y de su familia, y en el tipo de programa que ofrece la única combinación de características que permite el máximo de beneficios para ellos.

Por otra parte, y de forma prioritaria, las intervenciones diseñadas en los contextos residenciales deben responder al objetivo de favorecer el desarrollo integral de los niños, niñas o adolescentes, lejos ya de aquella visión tradicional del acogimiento institucional donde se ofrecía al niño un entorno seguro que satisfacía sus necesidades más elementales, especialmente las relacionadas con la alimentación, higiene, educación. Si el desarrollo integral es la meta en el trabajo residencial con los niños, niñas y adolescentes, surge como cuestión ineludible la necesidad de esbozar los ejes principales en torno a los que dirigir un proyecto de intervención construido con ese propósito. Se debe considerar el desarrollo evolutivo infantil y adolescente como el referente esencial para las intervenciones con la población acogida en centros residenciales. Esta visión evolutiva puede ser estructurada desde un marco que nos permita pensar de forma paralela en el desarrollo psicosocial y la intervención psicoeducativa.

En este sentido, se debe destacar la relevancia para el paradigma de protección integral de derechos de preservar los vínculos familiares teniendo en cuenta la significatividad que esto adquiere para la configuración de la identidad y subjetividad del niño, niña y adolescente.

Al respecto, ha cambiado la forma de percibir al ser humano: se pasó de un modelo de riesgo basado en las necesidades, a un modelo de prevención y promoción basado en las potencialidades y los recursos que el ser humano posee en sí mismo y a su alrededor. Un individuo ya no es visto como alguien que solo "crece" y "necesita", sino que además es capaz de buscar sus propios recursos y salir fortalecido de la adversidad. Acompañar a las familias y a la comunidad para que sean sus integrantes quienes puedan tomar decisiones autónomas basadas en un proceso de conocimiento sostenido en sus propios valores, y creencias. Para ello, la idea central debiera sostenerse en la noción de ciudadanos/as activos. Así, el fortalecimiento familiar (revalorización del rol de la familia en una acepción amplia, no circunscripta solamente a padres o progenitores) se constituye como el primer eje sobre el cual se deben diseñar las políticas públicas de la niñez y adolescencia; la protección integral de derechos requiere que el estado ejerza un rol de garante, posee toda la obligación de adoptar las medidas administrativas, legislativas y judiciales, y demás necesarias, a fin de brindarle a los padres o grupo de pertenencia del niño las herramientas para que puedan ejercer tal rol (Gil Domínguez, Fama y Herrera, 2012). Por lo tanto, los estados deben no solo disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, niñas y adolescentes sino, también, favorecer de la manera más amplia el desarrollo del núcleo familiar.

Planificación de políticas que confrontan con el pensamiento compartido por Linares, quien refiere "...la población que actualmente es atendida en hogares y centros de protección difícilmente puede ser cubierta, como medida protectora, por alternativas familiares, ya sea por la complejidad de las necesidades de estos jóvenes, que requieren una atención especializada, o bien por la dificultad para poder encontrar familias acogedoras que posean un suficiente nivel de formación y dedicación para poder cubrir las necesidades de estos chicos aún menores. Actualmente hallamos un perfil de adolescentes para los cuales no se tiene ninguna otra alternativa y en dichos casos el acogimiento residencial supone un apoyo realmente muy efectivo..." (Linares, 2011:16).

Reflexiones tan tajantes dieron lugar a que se haya prestado una atención insuficiente al impacto que las políticas tienen en las familias y a la consideración hacia las contribuciones que las familias aportan al bienestar de sus miembros. Las políticas deben contribuir al

fortalecimiento de las funciones de apoyo que las familias ya ofrecen, ayudándolas a afrontar los retos a los que se enfrentan de forma individual y colectiva (Schölvinck, 2004: 24).

La persona debe estar por tanto en el centro de las políticas, no sólo en forma discursiva, sino a través de una política orientada al fortalecimiento de sus capacidades. Sólo así se puede contribuir a que el individuo pueda no sólo tener acceso a bienes o satisfactores alternativos (entendidos también como derechos), sino que se apropie de lo que le corresponde.

Al respecto, el artículo 33 de la Convención citada establece medidas de protección de los derechos, en tanto la ley nacional 26.061 indica que ellas “son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares” (Ley N° 26.061 de Protección Integral); y que “... en el caso de que resulte necesario una separación, quienes intervengan en los procesos decisorios sean personas con la competencia personal y profesional necesaria para identificar las medidas aconsejables en función del niño; que las medidas adoptadas tengan el objetivo de reeducar y resocializar al niño, niña o adolescente, cuando ello sea pertinente; y que sólo excepcionalmente se haga uso de medidas privativas de libertad. Todo ello permite el desarrollo adecuado del debido proceso, conforme a criterios de pertinencia y racionalidad...” (Cançado Trindade y otros, 2002; 76).

La doctrina de la protección integral de derechos de modo abstracto y genérico abarca, tal como su nombre lo señala, todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los niños, promoviendo la unificación de propósitos y acciones entre desarrollo socioeconómico y protección integral de la niñez, donde se recupera la universalidad de la categoría niñez, ya que “...se debe no solo disponer de formas de cuidado que no impliquen la colocación de los niños en instituciones, sino también promover un conjunto de prácticas dirigidas a asegurar la reintegración del niño a su medio familiar, siempre que ello sea posible y adecuado a su interés superior...”(Garbi, Grasso y Moure, 2004: 7).

En esta dirección, la ley nacional 26.061 en su artículo 3 (y su adhesión Provincial 5357 en su artículo 10), enuncian que dicho interés superior del niño: “...Es la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos en un marco de expresión u opinión, de libertad, respeto y dignidad, para lograr el desenvolvimiento de sus potencialidades, y el despliegue integral y armónico de su personalidad...” (Ley N° 26.061 de Protección Integral).

A su vez el interés superior comprende otros tres aspectos de igual relevancia e interdependientes, y que contribuyen al mencionado principio:

a) **La consideración del niño como sujeto de derecho:** como resulta lógico en un sistema de protección integral, la ley define al niño como sujeto de derecho -y por lo tanto e inevitablemente, consagra ciertas responsabilidades para el ejercicio de esos derechos- y supera la noción del niño definido por su incapacidad jurídica. En Argentina, la Ley 114, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su artículo 9 introduce una modificación con respecto a la nominación de las personas que constituyen el ámbito de aplicación subjetiva de la misma, toda referencia debe hacerse con las palabras niñas, niños y adolescentes.

b) **La opinión de los niños de acuerdo a su desarrollo psicofísico:** la autonomía progresiva de los niños en el ejercicio de sus derechos se refiere al interés superior del niño, debiéndose respetar su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales, sus opiniones serán tenidas en cuenta en las materias que afectan a su persona conforme a su madurez y desarrollo, como por ejemplo en lo paterno-filial.

c) **El derecho de los niños a ser oídos:** la normativa reconoce que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés y 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 (Ley N° 26.061 de Protección Integral).

Entendidas de esta forma y en aplicación del interés superior del niño, las medidas de protección no deberían implicar límites poco razonables a sus derechos de permanecer junto a su familia, a la libertad, a opinar y a ser oído, a decidir, entre otros. Los derechos de la niñez y la adolescencia son el resultado de un proceso histórico, que cobra sentido cuando todos los integrantes los conocen y se comprometen a garantizarlos.

Ahora bien, la participación de los niños, niñas y adolescentes desde el enfoque de derechos se convierte en una nueva forma de mirar a la niñez, como sujetos con capacidad de actuar, con pensamientos propios, lo que implica un fortalecimiento de su estatus social en relación

con las personas adultas. Y una de las claves de la democracia está fundamentalmente vinculada al reconocimiento del niño, niña y adolescente no como ciudadano futuro, sino como un ciudadano en el sentido amplio de la palabra, ya que el niño, niña o adolescente en cualquier fase de su desarrollo, incluso siendo pequeño/a, tiene una ciudadanía plena que es compatible con la debida consideración de su diferencia respecto de los adultos, es decir, su “identidad como niño”.

Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser escuchados y a que su voz se materialice en alguna acción, no como meros deseos sino incidiendo en la política que pretende proteger a sus propios derechos a fin de garantizar una mejora en sus condiciones de vida, lo que resulta contrario a unos de los puntos planteados por Aurelia Linares en el que manifiesta que “...las instituciones son una medida de protección temporal donde los menores que sufren abandono, malos tratos o desamparo, son protegidos y atendidos mientras esperan la realización de la alternativa decidida...” (Linares, 2011; 18). La participación va más allá de un espacio conferido por los adultos, es un ejercicio de poder que tienen los niños, niñas y adolescentes para hacer que sus opiniones sean tomadas en cuenta seriamente, y para asumir de manera responsable, según su grado de madurez y desarrollo decisiones compartidas con otros en los asuntos que afectan sus vidas y la de su comunidad. Los derechos esenciales de los niños, niñas y adolescentes, como dijera Antígona en la tragedia de Sófocles, no son de hoy ni ayer, sino que viven en todos los tiempos y nadie sabe cuándo aparecieron. Nadie tiene el derecho a ignorarlos ni tiene la potestad de desconocerlos.

Los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, como actores relevantes para la construcción de la ciudadanía social y política, implican poder pensarlos desde la titularidad de sus propios derechos como sujetos activos, protagonistas con potencialidades y capacidades transformadoras; así pues, el derecho a la participación conlleva pensar la política social con esta población en el conjunto de los problemas sociales, desde una concepción de ciudadanía que habilite a una mayor autonomía y capacidad de determinación, apostando al empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes, como agentes de su propio cambio, y no como beneficiarios de soluciones pensadas a partir de objetivos definidos por otros.

Así, el ejercicio en libertad de la deliberación y de la capacidad de tomar decisiones acerca de la propia identidad permite desarrollar el tipo de elección reflexiva, que "...refleja la libertad que esta tiene para elegir entre posibles modos de vida" (Sen, 1995:54). Estas decisiones constituyen una clave definitoria de la niñez y adolescencia, y afectan al conjunto de capacidades de la persona. "...El éxito de una economía y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar los miembros de la sociedad. Puesto que no solamente valoramos el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras propias vidas, la calidad de la vida tiene que ser juzgada no solamente por la forma en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas substanciales que tenemos..." (Sen, 1999:1).

Surge, nuevamente, en este punto, el interrogante mencionado al inicio: ¿constituyen los centros de protección una alternativa válida para contener la niñez y la adolescencia en situación de dificultad social?

Probablemente sea inútil plantear el tema en términos dicotómicos, ya que "... las necesidades de los niños y de sus familias son muy diferentes entre sí y varían de unos momentos a otros. Cada tipo de recursos está más preparado para atender unas necesidades según el momento. Esto no quiere decir que sea indiferente de dónde se encuentra el niño..." (Fuertes Zurita, 1991: 7). Las instituciones públicas deben ser garantía de una protección integral, donde conjuguen "... todos aquellos servicios que permitan responder a las diferentes necesidades de la infancia (...) [mientras] que la elección de la mejor opción se fundamenta en una evaluación rigurosa de cada caso, en la que se debe dar cabida a la participación de las familias y de la propia infancia..." (Casas, 1988:44).

Siendo preciso remarcar la necesidad de que el estado provea y fomente sus instituciones relativas a la niñez y a la adolescencia, alentando nuevas y mejores condiciones tanto en términos de recursos humanos como materiales, pero ya no para utilizarlos como espacios de internación compulsiva de niños, niñas y adolescentes (tal como se practicaba en el modelo tutelar), sino para que puedan ser recursos disponibles, devenidos en lugares respetuosos para el alojamiento y cuidado temporario de los niños, niñas y adolescentes hasta tanto se restituyan sus derechos, a través de la vinculación familiar, la adopción o un proyecto de vida autónomo.

“...Se trata de ver cómo se institucionaliza, en qué casos, con qué argumentos y luego analizar cómo funciona cada lugar de alojamiento o dispositivo, cuántos profesionales lo integran, cuántos chicos se alojan allí, y sobre todo, cómo trabajan y en pos de qué objetivo...” (Lerner y Franco, 2011: 38).

La Convención Internacional reconoce que existen situaciones que requieren una intervención de protección por parte del estado que implique la separación temporal, o incluso permanente, del niño de su familia en atención a la protección de sus derechos y a su interés superior. Situaciones de riesgo de esta naturaleza requieren una vigilancia rigurosa y especializada por parte del estado. En este sentido, los estados tienen el deber de regular las causales que justifiquen la separación del niño de su familia por motivos de protección. Toda medida de internación debe contemplar etapas como el diagnóstico y visualización del tiempo probable de permanencia en el hogar; el plan de tratamiento a seguir; la evaluación constante analizando la factibilidad del regreso del niño, niña o adolescente a su entorno familiar; la fecha de egreso y el desarrollo de un plan de apoyo al grupo familiar. En todo este diseño y ejecución deben participar tanto los niños, niñas y adolescentes como los equipos técnicos, la familia y la comunidad.

Muñoz Cano, Redondo Hermosa y Torres Gómez de Cádiz (1998), mencionaban que “...la atención residencial se integrara en el proceso de intervención que se lleve con un niño, niña o un adolescente y su familia, los servicios de protección infantil aseguran el cumplimiento de las diferentes fases del proceso de intervención y de la correcta integración en el mismo de la atención residencial. De tal manera los elementos del proceso de intervención que tienen una relación significativa con la atención residencial son:

- Evaluación del Caso: constituye el punto de partida necesario del proceso de intervención, una vez conocida y confirmada la situación de desprotección
- Plan de Caso: en función de los resultados de la evaluación se establecerá de forma planificada la intervención y se expondrá en el caso.
- Evaluación Inicial y Plan de Intervención Individualizado: en el momento de la admisión en el centro residencial se realizará una evaluación (evaluación inicial) que, contemplando la evaluación del caso, permita contemplar el plan de caso mediante un plan de intervención con el niño, niña o adolescente y su familia: plan de

intervención individualizado, siendo este plan el que señalara los objetivos intermedios que permitirán el logro de los finales.

- Desarrollo del Plan de Intervención Individualizado y Evaluación continuada del mismo: Este desarrollo estará sometido a una evaluación continuada con el fin de determinar si el plan de intervención individualizado responde a las necesidades de los niños, niñas o adolescentes y sus familias y con el fin de conocer la aproximación de los objetivos marcados en el plan del caso. Como resultado de todo ello se irán realizando los ajustes pertinentes en el plan de intervención individualizado y, si es necesario, se modificarán los objetivos iniciales respecto a la integración final de los niños, niñas o adolescentes.
- Finalización de la Atención Residencial: esta finalizara cuando se hayan alcanzado los objetivos previstos en el plan de caso y el niño, niña o adolescente y su familia se encuentren preparados para su reunificación o la alternativa considerada. También puede finalizar cuando las necesidades de los niños, niñas o adolescentes y sus familias aconsejen la aplicación de un recurso diferente al acogimiento residencial. La finalización se tratará como un proceso activo de ayuda a los niños, niñas o adolescentes y a las familias para afrontar esta nueva fase de la vida. Este proceso incluye el planteamiento de los servicios y recursos que se han de poner a su disposición una vez finalizado el acogimiento residencial (Muñoz Cano, Redondo Hermosa y Torres Gómez de Cádiz, 1998; 51 y 53).

Es posible poner en marcha un plan que enlace decisiones políticas, cambio en las prácticas y acceso a recursos (objetos y prestaciones) generando las condiciones para conjugar el derecho a la vida en familia, el cuidado y la promoción. La crítica a la herramienta del internado con fines de protección no comporta disimular la responsabilidad del estado en cuanto a garantizar el cuidado de los niños, niñas y adolescentes que por causas diversas son vulnerados en sus derechos. Se debe dejar claramente establecido que desinternar no es desatender, no es descuidar, no es orfandad frente al estado. Significa rediseñar las estrategias institucionales y profesionales, siendo respetuosos de las trayectorias y circunstancias particulares del niño, niña o adolescente y la familia.

El enfoque de la protección integral se basa en cuatro principios: el interés superior del niño en todos los asuntos que le conciernan, el principio de no-discriminación, el derecho a la

vida, la supervivencia y el desarrollo y la libertad de expresión y derecho a ser escuchado, los que conforman los cimientos del enfoque “integral”, y reflejan con precisión el carácter multidimensional del desarrollo de la niñez y la adolescencia, desde una concepción holística que abarca su desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social de los niños, niñas y adolescentes.

El enfoque que se desprende de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños se opone a la segmentación de la niñez, allí radica la fuerza del enfoque “integral de protección”. Se pretende proteger sus derechos humanos, y aquellos que se desprenden de su particular vulnerabilidad por ser personas que están creciendo. En este sentido, el enfoque integral de protección de derechos abarca todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los niños.

El carácter universal en el modo de concebir a la niñez y la adolescencia constituye un verdadero programa de acción para los Estados que la ratifican. La interdependencia de los derechos exige su protección integral, debiendo evaluarse cualquier situación de vulneración, amenaza o restricción, desde la perspectiva de los efectos que producen sobre el conjunto de los derechos protegidos.

Paralelamente y desde la perspectiva de la integralidad, las nuevas leyes constituyen un llamado a actuar coordinadamente. Este aspecto es especialmente sensible en contextos de redefinición del rol del Estado, de las Organizaciones de la Sociedad Civil y del mercado en la provisión de los servicios orientados a la niñez que no siempre se corresponde con la perspectiva de derechos.

Es así que la necesidad de edificar un sistema de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes se basa en que las oportunidades con las que cuenta una persona para alcanzar el desarrollo de todo su potencial como individuo que comienza a definirse desde el momento en que ingresa al mundo. El entorno de los niños, niñas y adolescentes incide de manera crucial sobre el desarrollo actual y futuro de su cuerpo, su mente y su capacidad de aprender. En consecuencia, las privaciones económicas, afectivas, y la violencia durante los primeros años de vida producen daños en el desarrollo de las personas que en muchos casos son irreversibles.

Por lo dicho, el desarrollo de una red integral de políticas de protección se encuentra emparentado con la noción de sistema; entendiendo que este está compuesto por una serie de componentes organizados alrededor de un objetivo común que garantiza coherencia. Un

sistema tiene la capacidad de incidir en un entorno interrelacionado. De este modo, se logra visibilizar que un niño, niña o adolescente forma parte de una sociedad, de una comunidad, de una familia, etc. y que todos estos ámbitos juegan un papel determinante en el desarrollo de su potencial. La noción de sistema favorece además el desarrollo de mecanismos de coordinación más eficientes, potencias, sinergias y refuerza a los subsistemas que lo conforman, permite la búsqueda y despliegue de intervenciones de protección y abordaje a largo plazo en contraste con intervenciones puntuales de corte paliativo.

De este modo, la adecuación jurídica y el despliegue de acciones concretas para la construcción de un Sistema de Protección Integral de los Derechos del Niño, supone considerar los siguientes aspectos sustantivos presentes a lo largo del texto de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños: Universalidad y Atención Particular, Multidimensionalidad e Intersectorialidad, Corresponsabilidad y Exigibilidad de los derechos (Ley N° 23.849 Convención Internacional de los Derechos del Niño).

La adopción de la Convención abrió un nuevo capítulo respecto de la protección de la niñez y la adolescencia, promoviendo un salto cualitativo en su atención. Mientras el enfoque anterior se dirigía a poblaciones infantiles consideradas como problemáticas para la sociedad, la perspectiva integral hace alusión a una única niñez.

Este enfoque de la protección y la garantía de derechos están basados en el curso de la vida, y por tanto se concibe como un continuum. Así un determinado factor en la vida del niño, niña o adolescente afecta negativamente el goce de un determinado derecho en el presente y restringe otros en etapas posteriores de la vida del niño y de la niña; o por el contrario, un determinado factor promueve el goce de un determinado derecho en el presente y propicia el goce de otros en el futuro.

En conclusión, la visión holística de los niños, niñas y adolescentes, las familias y las comunidades es un sello distintivo del enfoque sistémico de la protección de la niñez y la adolescencia e implica que se necesite un continuo de servicios en el marco del Sistema de Protección que se adapten a la diversidad de necesidades de los niños, niñas y adolescentes a lo largo del tiempo, considerando a sus familias, comunidades y entorno social.

Sin embargo, las transformaciones en la realidad diaria de los niños, las niñas y los adolescentes han sido más lentas que el reconocimiento de sus derechos en la legislación. El reconocimiento legislativo no garantiza automáticamente que se respeten los derechos de los

niños, las niñas y los adolescentes ni que existan las condiciones para su goce. A fin de promover la plena aplicación de esos derechos es necesario adoptar disposiciones adicionales, legislativas, administrativas, prácticas, económicas, o de otra índole, que tomen en consideración las particulares condiciones de la niñez y la adolescencia, y las barreras y desafíos específicos que ellos enfrentan por encontrarse en desarrollo y crecimiento. Para ello existe una necesidad imperante de que los sistemas de protección impulsen el goce efectivo de todos los derechos y el cambio de paradigma real.

A más de dos décadas de vigencia de la Convención, el nivel de cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en Latinoamérica es muy heterogéneo. En relación con la adecuación normativa e institucional, se observa que los países han generado modos de protección muy diferentes, y que atravesaron períodos de avances y retrocesos. Este aspecto se encuentra estrechamente vinculado con el contexto económico y la voluntad política de cada país por incorporar al enfoque de derechos para refundar la relación entre Estado y niñez.

5 DEFINICIONES DE REFERENCIA

La adopción del enfoque de la protección integral como referente teórico principal, conlleva a asumir las siguientes definiciones conceptuales:

Niñez

Se considerará a la niñez como “...un espacio separado de la edad adulta, todo ser humano menor de dieciocho años de edad, sin distinción alguna de raza, color, género, idioma, condición o cualquier distinción de otra índole, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad, y reconoció que lo que resulta apropiado para los adultos puede no ser adecuado para la niñez; El niño como un sujeto en vías de construcción...” (Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, 1989).

Adolescencia

Se considera a la adolescencia como “...un período de transición entre la niñez y la edad adulta y, por motivos de análisis, puede segmentarse en tres etapas: adolescencia temprana

(de 10 a 13 años de edad), mediana (14-16), y tardía (17-19). Es una época muy importante en la vida debido a que las experiencias, conocimientos y aptitudes que se adquieren en ella tienen implicaciones importantes para las oportunidades del individuo en la edad adulta...” (https://www.unicef.org/spanish/adolescence/index_bigpicture.html; 2018; 1).

Derechos de los niños, niñas y adolescentes

Son un conjunto de normas jurídicas que protegen a las personas hasta cierta edad. Todos y cada uno de los derechos de la niñez son inalienables e irrenunciables, por lo que ninguna persona puede vulnerarlos o desconocerlos bajo ninguna circunstancia. La admisión de los Derechos del Niño se concretó definitivamente el 20 de noviembre de 1989 con la aceptación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que representa el primer texto de compromiso internacional que reconoce legalmente todos los derechos fundamentales de los niños.

Los Derechos del Niño consagran las garantías fundamentales para todos los seres humanos: el derecho a la vida, el principio de no discriminación y el derecho a la dignidad a través de la protección de la integridad física y mental (protección contra la esclavitud, tortura y malos tratos, etc.).

Derechos del Niño:

- ✓ políticos y civiles, tales como el derecho a una identidad, que incluye el derecho a una nacionalidad.
- ✓ derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a la educación, el derecho a una calidad de vida digna, Derecho a la Salud, etc.
- ✓ derechos individuales: el derecho a vivir con los padres, el derecho a la educación, el derecho a la protección, etc.
- ✓ derechos colectivos: derechos para niños refugiados y discapacitados, niños que pertenecen a grupos minoritarios. (Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña, 1989)

Interés superior

La ley nacional 26.031 en su artículo 3, enuncia que dicho interés superior del niño: "...es la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos en un marco de expresión u opinión, libertad, respeto y dignidad, para lograr el desenvolvimiento de sus potencialidades, y el despliegue integral y armónico de su personalidad..." (Ley N° 26.061 de Protección Integral).

Familia

El artículo 16.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas (1948), establece que: "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado". Los lazos que definen una familia son de dos tipos: vínculos de afinidad y vínculos de consanguinidad.

De igual manera, en la provincia de Catamarca legalmente se entiende a la familia o núcleo familiar como: "... 'grupo familiar', 'grupo familiar de origen', 'medio familiar comunitario' y 'familia ampliada', además de los progenitores, a las personas vinculadas a los niños, niñas y adolescentes, a través de líneas de parentesco por consanguineidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada. Podrá asimilarse al concepto de familia a otros miembros de la comunidad para la niña, niño o adolescente, vínculos significativos y afectivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección..." (Decreto N° 416/2006, reglamentario de la Ley 26.061).

Situación de vulnerabilidad

Considerada como la exposición a contingencias y tensión y la dificultad para enfrentarlas. La vulnerabilidad contempla así 3 tipos de riesgos: el riesgo de exposición a las crisis o convulsiones, el riesgo de una falta de capacidad para afrontarlas y el riesgo de sufrir consecuencias graves a causa de ellas, así como a una recuperación lenta o limitada (Chambers, 1989).

En este sentido, la vulnerabilidad también es social, desde una perspectiva de falta de capacidad y de organización necesaria para mejorar la calidad de vida y acceder a diferentes bienes y servicios. La situación de vulnerabilidad social se vincula con la precaria situación laboral, con la fragilidad institucional (a nivel de organismos intermedios y de acciones protectoras del Estado) y con el debilitamiento o ruptura de la red de relaciones familiares,

comunitarias y sociales. Este es el tejido que debemos recomponer. La condición de vulnerabilidad determina que un sector de la población quede fuera del ejercicio de la ciudadanía y de los beneficios sociales que hacen a la satisfacción de sus necesidades básicas. (Dirección General de Coordinación Operativa y Capacitación, 2018: 2).

Situación de riesgo

“...Se considera que la niña, niño o adolescente se encuentra en situación de riesgo, cuando algunos de sus derechos están siendo vulnerados por cualquier persona o es inminente la vulneración. Por lo tanto, no sólo la efectiva vulneración implica un riesgo, sino también su inminente amenaza...” (Gil Domínguez, Fama y Herrera, 2012: 5).

Institucionalización o internamiento

UNICEF y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señalan que la institucionalización es considerada: “... como un dispositivo de acogimiento residencial y convivencial destinado para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social (violencia doméstica, situación de calle, en situación de abandono, entre otros), como una alternativa excepcional, limitada en el tiempo y de último recurso, la cual debe ser adoptada una vez agotadas las instancias previas, Es decir ser la última opción en atención al interés superior del niño. En este sentido, la familia y/o los referentes afectivos de los niños/as son considerados como el lugar privilegiado para el desarrollo integral de éstos...” (Berger y Luchmann, 1984:17).

Todos estos conceptos comprendidos por la ley nacional 26061, algunos de los cuales forman una triada que debería ser indisoluble como es el caso de: Niñez o Adolescencia-Interés Superior-Familia, pero que en la cotidianeidad de la práctica se ve interrumpida por herramientas, que si bien están contempladas en la ley, son utilizadas, como sucede con la institucionalización de niños, niñas y adolescentes ante posibles situaciones de riesgo o de derechos vulnerados, sin un debido análisis de la adecuación o pertinencia de esta medida.

6 ESCENARIO LOCAL: CATAMARCA EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

En este punto se hizo necesaria, en primer lugar, la descripción del órgano administrativo de aplicación que, como su nombre lo indica, tiene la responsabilidad y las competencias específicas para la implementación y el cumplimiento de la ley nacional 26.061 y su adhesión provincial 5357:

Subsecretaría de la Familia de la provincia de Catamarca

Organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Le corresponden, entre otras funciones, y específicamente en torno al tema que aquí desarrollamos, las siguientes:

- ✓ Promover y defender la institución familiar, a través de programas sociales dirigidos a los sectores más vulnerables;
- ✓ Proponer y ejecutar políticas de prevención, promoción y protección que ayuden a resolver en forma integral, la situación de la niñez y la adolescencia en situación de riesgo y vulnerabilidad;

Tal es así, que para el cumplimiento de las funciones arriba mencionadas, la Subsecretaría de la Familia está compuesta, entre otros, por el Equipo del Servicio Central de Protección: conformado por Trabajadores Sociales, Psicólogos y Abogados, quienes intervienen directamente ante la toma de conocimiento de una situación de vulneración de derechos o riesgo de niños, niñas y adolescentes, a través de las solicitudes de intervención que receptan mediante diferentes vías de gestión: notas, informes, denuncias, llamados telefónicos, etc.

Este servicio central cuenta con el funcionamiento de servicios locales (tal como lo plantea la ley nacional 26.061 y su adhesión provincial 5357), distribuidos en departamentos y localidades de la provincia: Capital (dependiente de la municipalidad de la capital de Catamarca), Belén, Andalgalá, Tinogasta capital y en su localidad de Fiambalá y Los Altos. Asimismo el Servicio Central articula acciones con otras dos áreas, también dependientes de la Subsecretaría de la Familia:

Dirección de Infancia y Adolescencia: esta área posee entre sus dispositivos, el Programa de Fortalecimiento de las Relaciones Familiares, teniendo como objetivo a las familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social, con niños/niñas y adolescentes cuyos derechos: a la identidad, a la salud, a la educación, a la alimentación, etc. se encuentran ausentes o vulnerados, a fin de evitar medidas de excepción; asimismo, también, tiene bajo su dirección al programa Pequeño Hogar, destinados a niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales. Tiene como objetivo operacional, habilitar una alternativa primera de atención de menores de edad en un medio familiar. Los referentes familiares (familia extendida o referentes afectivos/alternativos-sin lazos de consanguinidad-) son asistidos a través de una ayuda económica bimestral y monitoreo.

Dirección Provincial de Políticas Sociales de Internación y Externación: tiene como una de sus funciones específicas regular el ingreso y egreso de personas a las instituciones estatales de las que dispone el gobierno provincial, además del abordaje que cada situación social amerite a través de los respectivos equipos técnicos, ya sea a través de las instituciones que no hacen a este tema de investigación específicamente como de los hogares de protección de niños, niñas y adolescentes, para los cuales la provincia cuenta con un total de cuatro instituciones o Centros de Contención, las que se dividen por franja etárea, sexo y circunstancias sociales.

Estos son:

- Instituto de Menores Santa Rosa - Centro de Responsabilidad Penal Juvenil: se alberga a adolescentes desde los 16 años (edad punible) hasta los 18. En esta institución son enviados los adolescentes, únicamente varones, que tienen problemas con la justicia, no tan sólo del distrito del Valle Central, sino de todo el interior catamarqueño, hasta que la situación judicial de los mismos se resuelva, según sea el caso.

Esta institución, no solo debe regirse por los derechos contemplados en la ley nacional 26061 de Protección Integral sino también por la ley N° 5544 de la Provincia de Catamarca: Creación del Fuero Penal Especial Juvenil y del Procedimiento de Responsabilidad Penal Juvenil, la cual, además, de establecer derechos y garantías

para los adolescentes que se encuentran dentro del fuero penal juvenil fija los deberes y obligaciones que deberán cumplir en responsabilidad por sus actos.

- Casa Cuna- Centro de Desarrollo Infantil (CDI): el 9 de julio de 1926 un grupo de damas que conformaban la Conferencia del Huerto de San Vicente De Paul, funda una institución, única en su género en la provincia, con el propósito de desarrollar una acción en pro del niño y de la madre que requieren la protección permanente del estado. Luego, en el año 1951, en honor a una de sus fundadoras pasa a llamarse Casa Cuna Catalina Caravati de Castellanos y a partir de entonces depende de gobierno de la provincia. En el transcurso de los años Casa Cuna tuvo algunos cambios y el recurso humano se fue organizando en función a dos modalidades: internado y guardería.

Actualmente se reciben y atiende a niños y niñas, cuya edad oscila entre los 0 y los 7 años de edad.

- Sipas Huasi (para mujeres²): El Complejo Sipas Huasi fue creado el 17 de marzo de 1973 con el nombre de Hogar de Niñas. En 1987 pasó a llamarse Mercedes San Martín de Balcarce y en 1997 adoptó su actual denominación. Este hogar se fundó, principalmente, para amparar y contener a niñas huérfanas de entre 7 y 12 años y a niñas que se encontraban en situación de pobreza y cuyas familias no podían seguir manteniendo.

Actualmente, el hogar recibe niñas desde los 8 años de edad hasta los 18 años.

- Huayna Huasi (para varones³): el 4 de diciembre de 1941 empezó a escribirse la historia del Hogar Tutelar de Catamarca; aquella mañana de 1941, efectivos de la Policía provincial recorrieron las calles céntricas y de los pocos barrios que había, y se llevaron consigo a todos los niños que estaban en las calles: algunos vendían cosas, otros lustraban zapatos, varios simplemente vagabundeaban. Serían los primeros internos del Hogar Tutelar.

Actualmente, el hogar recibe niños desde los 8 años de edad hasta los 18 años.

Si bien, las 3 últimas instituciones mencionadas: CDI-Casa Cuna, Huayna Huasi y Sipas Huasi funcionan, actualmente, bajo los lineamientos y condiciones establecidos por la ley

²Voz quechua que significa “casa (huasi) de la moza (sipas) o mujer joven”.

³ Voz quechua que significa “casa del mozo o varón joven”.

nacional 26.061 en cuanto a: la recepción, mediante disposición administrativa, de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o vulnerabilidad; el trabajo, durante el periodo de internación, de los equipos técnicos de las instituciones en la revinculación familiar o declaración del estado de adoptabilidad, debiendo considerar en este último aspecto (adopción) las dificultades en la concreción de la misma, debido a prejuicios o estigmatizaciones de las familias pretensoras en relación a la edad de los niños, es decir, cuanto más avanzada sea la edad de los niños, niñas o adolescentes mayores serán las complicaciones para ser adoptados/as, y la cobertura de las necesidades básicas de los alojados: alojamiento y alimentación, presentan algunos déficits en relación a otra serie de aspectos, los cuales, según se desprende de los testimonios de los profesionales entrevistados, son:

- Interrupción en la continuidad escolar
- Eventualidad en los controles médicos
- Falta de capacitación del personal de las instituciones. El trabajo de los cuidadores/as se realiza desde la cotidianeidad de sus acciones, con ausencia total del tacto necesario para atender a niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados o que estuvieron en riesgo.
- Escasez de personal para la cobertura de la cantidad de niños, niñas o adolescentes alojados.

Así, como la practica evidencia estas omisiones o fallas en lo específico, como sucede con el proceso institucional, también se debe destacar que la aplicabilidad de la ley nacional 26.061 en su generalidad y en todo el territorio nacional es todavía deficiente y dispar.

Del mismo modo y continuando con la realidad local, si se analizan colectivamente los programas de los que dispone la provincia de Catamarca, específicamente en torno a la niñez, adolescencia y familia, se identifica un claro sesgo de formas de intervención basadas en el “tratamiento del problema” una vez que diferentes situaciones ya sucedieron y sus efectos se hicieron perceptibles.

Si consideramos, entonces, que los estados deberían elaborar y aplicar políticas coherentes y mutuamente complementarias orientadas a la familia con objeto de promover y reforzar la capacidad de los padres para cumplir sus deberes de cuidado de sus hijos, encontramos que al menos en las circunstancias actuales de la provincia no se han instaurado aun verdaderos

programas de Fortalecimiento Familiar que refuercen los cuidados parentales, y con esto no solo nos referimos a los padres de los niños, niñas y adolescentes sino también a todos aquellos referentes familiares (familia extendida o referentes afectivos/alternativos) que constituyen su centro de vida y con los que se desarrolla y relaciona. En este punto se debe destacar que si bien la provincia cuenta con este programa (Fortalecimiento de las Relaciones Familiares), el desarrollo del mismo no se ajusta a lo establecido por la ley nacional 26.061 en su art. 35 y su adhesión provincial 5357 en su art. 15 que fija el Fortalecimiento de los **Vínculos Familiares**, ya que la modalidad de abordaje del programa vigente solamente trabaja sobre cuestiones de roles familiares y de estrategias de producción y reproducción de la vida cotidiana: como la salud, la vivienda, la educación, etc., a través de técnicas de:

- Gestión directa por parte de los profesionales que integran el equipo técnico de este dispositivo,
- Cogestión, a través del trabajo conjunto entre los profesionales del equipo técnico del dispositivo y el o los usuarios que demandan la intervención en la procuración de los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas de ese grupo familiar del niño, niña o adolescente que se encuentra en situación de riesgo o vulnerabilidad; hasta llegar a una
- Autogestión que se constituiría en el logro de la participación y acción independiente de los usuarios.

Con lo cual, si bien estas acciones son necesarias y complementarias del trabajo de apoyo a las familias como también lo establece la ley nacional 26.061 en su art. 33 y su adhesión provincial 5357 en su art. 37 dentro de las medidas de protección integral, mientras no se trabaje en el cambio, transformación o mejora de los **vínculos** entre estas familia en su totalidad o de uno de sus integrantes hacia el niño, niña o adolescente vulnerado o en riesgo, toda acción asistencial o de promoción social arrojará resultados deficientes.

Y, en este caso, cuando la propia familia no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer al debido cuidado de sus hijos/as, el estado es responsable de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, velando por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo, además de la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada. En este punto y como

ya lo desarrolláramos, la provincia solamente cuenta con 3 dispositivos de acogimiento alternativo, que son de tipo residencial, pese a que la ley nacional 26061 y su adhesión provincial 5357 contemplan la institucionalización como medida de ultima ratio: Huayna Huasi, Sipas Huasi y Casa Cuna, no disponiendo del resto de dispositivos que se consideran como modalidades alternativas de acogimiento y que tienen por objetivo la conveniencia, en principio, de mantener al niño, niña o adolescente lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social, teniendo en cuenta la importancia de garantizar a los niños, niñas o adolescentes de un vínculo continuo y seguro que, para el caso de la institucionalización genera, justamente, lo contrario. Dentro de estas modalidades alternativas de acogimiento de las que la provincia no dispone, podemos mencionar los siguientes dispositivos:

- Acogimiento Familiar: es un recurso de cuidado temporal, que permite brindarle al niño, niña o adolescente la posibilidad de desarrollarse en un marco familiar transitorio, mientras se resuelve la situación que dio inicio a la separación de su medio familiar de origen. Durante el tiempo que dura, se trabaja en la restitución de sus derechos vulnerados. Dicho trabajo puede dar como resultado que el niño retorne a su medio familiar, o bien, que se decrete su situación de adoptabilidad.
- Centros de Día: son espacios de Promoción y Protección Integral de Derechos, que bajo la modalidad de talleres, apuntan a fortalecer el rol de las familias, y también el acceso de los niños, niñas o adolescentes a espacios educativos no formales, promoviendo acciones preventivas y reparadoras.

Al respecto, la toma de decisiones sobre un acogimiento alternativo que responda al interés superior del niño debería formar parte de un procedimiento judicial, administrativo o de otro tipo adecuado y reconocido, con garantías jurídicas, incluida, cuando corresponda, la asistencia letrada del niño en cualquier proceso judicial. En este caso si bien la ley nacional 26.061 y en su adhesión provincial 5357 de protección integral contemplan la creación de la figura del abogado del niño: "...Artículo 47. Creación: Créase la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, quien tendrá a su cargo velar por la protección y promoción de sus derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre

los Derechos del Niño y las leyes nacionales...”, Catamarca no cuenta con esta figura, siendo solamente 7 las provincias que disponen de ello: Buenos Aires, Santiago del Estero, Misiones, Córdoba, La Pampa, Santa Fe y Neuquén.

Todas las decisiones, iniciativas y soluciones deberían adoptarse caso por caso a fin de garantizar, principalmente, la seguridad y protección del niño fundamentadas en el interés superior, para satisfacer sus necesidades y facilitar el ejercicio de sus derechos, atendiendo al desarrollo personal e integral de los derechos del niño, niña o adolescente en su entorno familiar, social y cultural y a su condición de sujeto de derechos, en el momento de proceder a cualquier determinación.

En este aspecto y teniendo en cuenta otro de los dispositivos de los que si dispone la provincia encontramos:

- Centro de Admisión y Derivación (CAD): recibe a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años infractores de la ley penal y posibilita que los adolescentes aprehendidos por la policía no sean derivados a una comisaría, como estipula la Convención de los Derechos del Niño, sino que sean derivados a este centro donde se realizarán análisis técnicos y un trabajo junto a la Justicia. En este punto la Ley 5544 de la Provincia de Catamarca: Creación del Fuero Penal Especial Juvenil y del Procedimiento de Responsabilidad Penal Juvenil, establece: Artículo 26: “...Prohibición de alojamiento en dependencias policiales o penitenciarias de adultos y de uso de armas. En la primera Circunscripción Judicial, en ningún caso se alojará al joven menor de edad punible en dependencias policiales, penitenciarias o de las fuerzas de seguridad. A tal fin, se habilitarán dependencias especiales para su alojamiento, bajo la dirección, supervisión y cuidado de personal idóneo y especializado para el trato con adolescentes en conflicto con la ley penal, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia (Centro de Admisión y Derivación de Niños, Niñas y Adolescentes) ...”.

Sin embargo este dispositivo cuyas funciones son específicas, en Catamarca también es utilizado por el Servicio Central de Protección para aquellos casos que son asistenciales (protección), es decir cuyos niños, niñas o adolescentes no se encuentran en conflicto con la ley penal, ya que, y sobre todo, durante el funcionamiento del servicio de Guardias, dispositivo contemplado en la ley nacional 26.061 y en su adhesión provincial 5357 en el

Artículo 58: "...deberán garantizar la atención al público durante las veinticuatro (24) horas mediante la constitución de guardias con capacidad operativa suficiente para dar respuesta efectiva a las situaciones que requieran inmediata atención...", la provincia no cuenta con un espacio exclusivo para la atención de estos casos que son detectados durante horarios en los que administrativamente las oficinas del Servicio Central de Protección no se encuentran en actividad.

Esta ausencia de espacio propio genera que los casos que son detectados durante periodos de la noche, fines de semana o feriados deban ser llevados al CAD, lo que no debería suceder considerando, como se mencionara, que se trata de un dispositivo penal, de privación de la libertad, no es asistencial y se encuentra, claramente, estipulado por la Ley 5544 de la Provincia de Catamarca: Creación del Fuero Penal Especial Juvenil y del Procedimiento de Responsabilidad Penal Juvenil, en su Artículo 10: Separación de Vías: se adopta el principio de separación de vías con arreglo al criterio de "no judicialización" de situaciones de carácter social. Ahora bien, este criterio debe ser entendido tanto para la división específica de competencias:

- Cuestiones sociales (asistenciales, de protección, de promoción): Órgano Administrativo de aplicación de la Ley de Protección Integral: Subsecretaria de La Familia.
- Conflicto con la ley penal (ilícitos e infracciones en general): Jueces de Control de Garantías de La Ley 5544 de creación del Fuero Penal Especial Juvenil y del Procedimiento de Responsabilidad Penal Juvenil: Juzgados de Menores; como para el tratamiento de ambas cuestiones sociales y penales en la cotidianeidad de las acciones (intervenciones, recursos, etc.).

Del mismo modo, tampoco dispone de la cantidad de profesionales necesarios, con lo cual el servicio de Guardia es cubierta, solamente, por un Trabajador Social, que es quien realiza el abordaje correspondiente, valiéndose en algunas ocasiones y según la disponibilidad horaria y laboral del equipo técnico del CAD para la realización del resto del protocolo fijado: entrevista psicológica y revisión médica; en este último caso, en ocasiones, los niños, niñas o adolescentes deben ser llevados a nosocomios de salud, donde pese a que el profesional de Guardia se constituye como operador y representante del órgano de aplicación de la ley no se le brinda prioridad, debiendo esperar durante largos periodos de tiempo junto al niño, niña

o adolescente para ser atendidos. Esta situación también sucede durante los horarios administrativos del Servicio Central de Protección.

A nivel nacional, las provincias presentan una profunda heterogeneidad respecto del funcionamiento de su sistema de protección, y la descentralización de los programas y políticas públicas específicas, desprendiéndose, indudablemente, que para la realidad de la provincia (Catamarca) aún está lejos de ser el ideal en la consecución de un abordaje territorialmente expandido e integral en la promoción y la protección de los derechos de todos los Niños, Niñas y Adolescentes.

Así, por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y en la provincia de Buenos Aires (PBA) existen programas de acompañamiento para el egreso de adolescentes sin cuidados parentales. Estos programas, si bien son recientes y aún no llegan a abarcar toda la población que deberían, generan una gran diferencia de una provincia respecto de otra. Un adolescente que vive en un dispositivo de cuidado en nuestra provincia no cuenta con los mismos recursos que un adolescente que vive en CABA o PBA. Podemos debatir acerca de si esta diferencia de recursos proviene de decisiones políticas, de cuestiones económicas de financiamiento del Estado, de ineficiencias institucionales, etc., lo que no podemos dejar de ver es que cada niño, niña o adolescente merece la misma atención por parte del Estado.

Heterogeneidad, cuando no incongruencia, que en Catamarca también se genera en las políticas de promoción, la profesionalización de los trabajadores del sistema de protección, la descentralización de los programas, la calidad y cantidad de los dispositivos de cuidado alternativo, de seguimiento de los adolescentes que egresan de las instituciones, entre otras. En este sentido la implementación de las políticas públicas y la adecuación a las normativas nacionales le corresponde a cada una de las provincias resultando, por ende, en grandes diferencias en la aplicación de las políticas públicas dirigidas hacia los niños, niñas y adolescentes.

Conseguir un abordaje integral en la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes va mucho más allá de la modificación de las leyes vigentes, o de las adecuaciones a las normativas internacionales. Para dar el salto cualitativo que implica un abordaje integral se necesita que todas las acciones, de cada uno de los ministerios, del poder legislativo y del poder judicial sean efectuadas coordinadamente y pensando en la protección

de niños, niñas y adolescentes, y este es un gran desafío que el Estado tiene por delante. Pese a esto, en Catamarca se observa una gran desarticulación interministerial, no existe una coyuntura en el enfoque de los derechos hacia el niño, niña o adolescente catamarqueño desde la educación, la vivienda, la salud, el deporte, etc., haciendo que todas las cargas recaigan en un servicio central de protección que no termina de constituirse, y la experiencia vigente es que a veces la falta de respuesta es más perjudicial que la misma vulneración de derechos que generó la demanda de intervención.

Con la entrada en vigencia de la ley de adhesión provincial 5357, los resultados indican, hasta el momento, que es menester rever determinados dispositivos que merecen una readecuación a la realidad efectiva del trabajo que se realiza y la creación de otros, de marcada importancia, a los fines que la autoridad de Aplicación pueda dirigir sus acciones a cumplir con el legítimo espíritu de la ley y no se transforme en un verdadero aparato burocrático emisor de resoluciones que retrasen las tareas de protección y promoción.

Finalmente, en esta misma línea, se debe mencionar que las modalidades o dispositivos referidos con los que **NO** cuenta la provincia son solamente algunos de los más relevantes, considerando que, si la referencia fuera lo establecido por las Medidas de Protección Integral de la Ley de Protección y Promoción, la provincia debería disponer de todos aquellos programas, dispositivos y políticas públicas que sean adecuados para la atención de la niñez y la adolescencia en situación de riesgo o vulnerabilidad, ya sea dentro de los parámetros fijados por los tratados internacionales o los que puedan surgir de la innovación de ideas propias de la creatividad humana y de la necesidad imperante.

“...Se considera que promover un mayor desarrollo humano planteando soluciones concretas ante las diversas problemáticas sociales implica contar con políticas públicas que en su diseño, implementación y efectos estén dirigidas a aumentar el rango de opciones, posibilidades u oportunidades entre las cuales los seres humanos pueden elegir. Las instituciones y particularmente las políticas, así entendidas, se transformarían en mecanismos para lograr la justicia en determinados ámbitos...” (Covarrubias, 2015; 70).

7 HACIA LA CONSOLIDACION DE UN SISTEMA DE PROTECCION INTEGRAL

Son diversos los factores que motivan las dificultades con que una familia se encuentra para proporcionar el adecuado cuidado y condiciones para el desarrollo de sus niños, niñas y adolescentes. Estos inconvenientes pueden ser sobrellevados, en algunos casos, a través de capacidades y herramientas propias; sin embargo, en otros, desencadenan una conflictividad que las desborda, perdiendo en gran medida su capacidad de contención, ya que los conflictos y problemas quedan encerrados y estallan en su interior, llevándolos, en instancias extremas, a delegar la responsabilidad en otras personas o en el Estado.

En este sentido, y teniendo en cuenta la bibliografía consultada, mi experiencia profesional, los intercambios con otros profesionales y los indicadores o indicios arrojados de las entrevistas tomadas, se debe destacar que los niños, niñas y adolescentes privados de cuidado parental, además de que su derecho a vivir en familia ha sido vulnerado, previamente también han sufrido la vulneración de otros innumerables derechos que llevaron a la situación de separación con posibilidades de ser institucionalizados/as. Dichos derechos, fundamentalmente, se encuentran asociados a la pobreza y extrema pobreza, a la falta de oportunidad de empleo, a la ausencia de programas de educación para una paternidad-maternidad responsable, la prevención o atención de las adicciones de los adultos, la falta de planificación familiar, mala comunicación, violencia familiar, entre otras, impidiéndoles proporcionales la seguridad, el bienestar y los insumos necesarios que les garanticen el pleno goce de sus derechos, por una u otra razón, sin que esto signifique que en este orden surjan todas las causales o que una familia experimente todas ellas.

La situación de vulnerabilidad de las familias es una problemática en todas las sociedades, de no atenderse de manera oportuna y efectiva, origina serios problemas que afectan su desarrollo normal, se ocasionan conflictos y molestias para los integrantes y la sociedad de pertenencia, quiebres en los roles de sus integrantes por la incapacidad de desempeñarlos en forma consciente y obligatoria, dando como resultado la insatisfacción de las necesidades primarias de sus miembros y repercusiones psicológicas principalmente en los hijos, con la consiguiente ruptura de los lazos principales que unen el núcleo familiar.

Inversiones inadecuadas en el fomento de las capacidades a lo largo de todo el ciclo vital sumadas a los obstáculos sociales que impiden a las personas explotar su potencial son determinantes en el aumento de las desventajas, generando vulnerabilidades crónicas superpuestas. Salir de la trampa de la desigualdad requiere revertir los riesgos de la vulnerabilidad.

Los programas que tienen como objetivo garantizar el derecho a vivir en familia deberían valorar adecuadamente qué condiciones se promueven para su efectivo goce. ¿Cómo se sostiene esa convivencia? ¿Tiene la familia medios y capacidades para cuidar a ese niño, niña o adolescente? Estas preguntas no suponen una respuesta que implique alentar la separación del niño. Por el contrario, debe permitir reconocer las dificultades para cuidar que enfrentan los adultos en circunstancias de vida complejas, de las que no son responsables exclusivos, y la necesaria acción reparatoria que compete al Estado. Por ello es que la familia debe recibir la protección y asistencia necesarias para asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

Los factores familiares y ambientales comienzan a actuar desde antes del nacimiento del niño/a. Ello reclama pensar acciones, junto con la familia, desde edades muy tempranas, con estrategias integrales adecuadas a los requerimientos específicos de niños y niñas, capaces de estimular su capacidad de aprendizaje y desarrollo. La integración familiar es vital en la dinámica del hogar, ya que propicia una adecuada comunicación y relaciones familiares, lo que a su vez permite evitar que surjan problemas que a la larga afecten el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

“...La familia constituye el ámbito primordial para el desarrollo del niño y el ejercicio de sus derechos. Por ello, el estado debe apoyarla y fortalecerla, a través de las diversas medidas que ésta requiera para el mejor cumplimiento de su función natural en este campo, y debe preservarse y favorecerse la permanencia del niño en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes para separarlo de su familia. La separación debe ser excepcional y, preferentemente, temporal...” (Cançado Trindade y otros, 2002; 86).

Se deben considerar una variedad de aspectos a la hora de pensar en el desarrollo emocional de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados y la consecuencia que puede tener la privación del vínculo familiar, que va a ser diferente en cada niño. Los efectos de la institucionalización son diversos y en ella inciden múltiples factores, como los hechos

traumáticos en la vida del niño antes de la institucionalización, la capacidad de resiliencia, la cantidad y calidad del cuidado, el lugar físico, el tiempo de institucionalización en el niño, la edad de ingreso, entre otras.

También la percepción, detección y valoración de los impactos de este proceso variará de una familia a otra. Al respecto, "...la competencia parental se entiende como la capacidad que tiene las personas para brindar afecto, comunicación, y cuidado; se reflejan a partir de conductas flexibles y adaptativas de acuerdo a las demandas y a los nuevos retos que se les presenta en el contexto de desarrollo social, no obstante muchos padres no tienen habilidades competentes para comprender y tratar la conducta de los niños. Sumado a esto, se encuentran sumidos bajo una presión social que junto a la inadecuada habilidad y capacidad para asumir los problemas relacionados con los hijos genera altos índices de vulneración a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes..." (Forero Correa, 2018: 12)

Lo que nos lleva a interpretar, en líneas generales, que algunas familias observan que pese a que su hijo/a fue resguardado de una situación de riesgo o vulneración, de igual manera los niños presentan malestar en relación con la separación y la urgencia por salir de la residencia. En tanto, otros grupos familiares no solo construyen un discurso sobre cómo se siente el niño, niña o adolescente sino que, además, hacen un esfuerzo por asociar la situación del niño con algún aspecto de la historia familiar. Asimismo, también habrá otros familiares que presentan dificultades para construir un sentido o significado de las experiencias del niño.

Desde esa perspectiva las familias señalan que los niños, niñas o adolescentes no han tenido cambios o incluso que están mejor desde que ingresaron a la institución. Para estas familias la institución ofrece, desde la satisfacción de las necesidades de sus niños/as, un ambiente suficiente y adecuado. Como así también, se observan situaciones en donde la familia no puede diferenciar su malestar del sufrimiento del niño, niña o adolescente o sencillamente no es capaz de visualizar que está sufriendo. Si bien existen casos en donde los niños, niñas o adolescentes, efectivamente, presentan algún grado de bienestar dentro del contexto institucional, la ausencia de significación del proceso de separación representa un problema para la restitución del vínculo cuando afecta la movilización de las familias; desde la idea de que, si la institución le brinda al niño, niña o adolescente lo necesario para vivir, la familia podría sentirse prescindible para sus niños/as. Del lado del niño, niña o adolescente esto

puede ser vivido como un desinterés sobre su persona, cuestión que puede afectar su capacidad para construir vínculos.

De igual manera, desde la óptica de los profesionales se sostiene que el impacto de la institucionalización en los niños, niñas y adolescentes será valorado o concientizado por sus familiares dependiendo, primeramente, del contexto y de la historia de vida familiar de la que proviene ese niño, niña o adolescente.

El análisis de los procesos mediante los cuales las residencias de protección - sus equipos técnicos - establecen criterios de restitución puede dar cuenta de las concepciones con que la infancia y la familia son construidas como horizonte normativo en la integración de estos niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, en este proceso toma gran importancia el poder dar cuenta de los procesos que viven las propias familias. En él, es posible situarla socialmente en el sentido de dar cabida al entramado de relaciones con que la familia es constituida como sujeto social en tanto capacidad de presentarse y actuar autónomamente respecto a otros. En particular, respecto a la movilización que estas hacen o no para la re vinculación (Serracino, 2013).

En esta misma línea, la experiencia de la institucionalización o la magnitud de los impactos será vivido por el niño, niña o adolescente dependiendo de los recursos personales con los que cuente para sobrellevar las vicisitudes de la situación actual que los atraviesa (institucionalización) en el durante y en el posterior cuando egresan, siendo de gran influencia, específicamente, el apoyo de los familiares, siempre que consideren necesario la reivindicación de sus roles como familia en procura del bienestar de ese niño, niña o adolescente, con miras a que regrese con ellos a su centro de vida y de la calidad de la atención del personal.

La institucionalización, tanto dispositivo de protección como proceso violatorio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es una solución extrema que los protege de la vulneración de sus derechos, pero implica la ruptura de un lazo filial, de su interacción y cuidado, y esto trae consigo la exclusión de pertenecer a su propio grupo de pertenencia. Por lo tanto, provoca un daño en el vínculo del niño, niña o adolescente y su familia. Rompe con el proceso de subjetivación que brinda el adulto para significar la experiencia del niño, niña o adolescente impidiéndole la posibilidad de intercambiar afectos subjetivantes, circunstancia lesiva para la constitución apropiada de su aparato psíquico.

Por lo tanto, "...la decisión de institucionalizar a un niño, niña o adolescente en el marco de los procesos de protección de derechos debe encontrarse motivada conforme a la ley. Pero, además, la medida debería basarse en disposiciones objetivas, razonables, posibles, pertinentes y sujetas a procedimientos y garantías que permitan verificar en todo momento su necesidad, proporcionalidad e idoneidad, teniendo en cuenta que los perjuicios que genera la institucionalización incluyen una variedad de problemas médicos, deficiencias en el crecimiento físico y cerebral, problemas cognitivos, alteraciones sociales y de comportamiento, entre tantos otros..." (Palummo, 2013: 9 y 34).

La práctica de colocar a niñas, niños y adolescentes en instituciones los deja expuestos al peligro y a sufrir secuelas permanentes, privándoles de muchos de sus derechos. Las consecuencias en el desarrollo psicológico y emocional pueden presentar trastornos de la conducta, del sueño y de la vinculación, dificultades de aprendizaje, déficits cognoscitivos y retrasos del lenguaje. Los niños que han estado institucionalizados desde muy pequeños, o que han sufrido abandono no conocen el proceso de empatización, por lo que muchos de estos niños ni siquiera son conscientes de sus propias emociones.

Sin embargo y pese a los efectos descriptos provocados por el proceso de institucionalización, mencionados a lo largo del trabajo tésico, los "centros institucionales", en la práctica, continúan siendo, con demasiada frecuencia, centros de internamiento a largo plazo o permanentes, precisamente porque no se asignan las responsabilidades eficaces para identificar las alternativas apropiadas para cada niño, niña o adolescente.

Al respecto, los círculos responsables del bienestar infantil y la Asamblea General de las Naciones Unidas (2009) a través de sus Directrices han discutido mucho sobre la posición de los internamientos institucionales, considerando que la separación del niño de su propia familia **deberá tratarse como una medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo, limitando el desarrollo de las opciones de acogimiento residencial, restringiendo su uso a aquellas situaciones en que sea absolutamente necesario.** Sin embargo, se debe destacar que la excepcionalidad y la temporalidad de la medida de institucionalización dependerán de las características de los vínculos familiares y en las dificultades que se generan con respecto a las causas que originaron la situación de vulneración o riesgo. Debe recalcar, al respecto, que no resultará en una misma intervención factible, con resultados positivos esperables e inmediatos para una familia en la

cual la vulneración se relacionó con cuestiones de negligencia o descuido a otra familia en la que se presentaron situaciones de maltrato, torturas o abusos que pudieron poner en peligro la vida de sus hijos/as, por lo que el resguardo en un acogimiento residencial o institucionalización, cuando no haya otras opciones de referentes familiares o alternativos, no solo es necesario sino urgente.

Surge, entonces, el interrogante acerca de cómo se determinará si una institución es “adecuada” de manera positiva, a las necesidades individuales del niño, niña o adolescente afectado en un momento dado, teniendo en cuenta su futuro.

En este sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas (2009), establece una serie de pautas adecuadas de orientación política y práctica, siendo algunas de las más relevantes las siguientes:

- El alojamiento en todos los entornos de acogimiento deberá cumplir los requisitos de salud y seguridad.
- Los niños, niñas o adolescentes deberán tener acceso a la enseñanza escolar y extraescolar y a la formación profesional, en ejercicio de sus derechos y, hasta donde sea posible, en centros educativos de la comunidad local.
- Las necesidades específicas de seguridad, salud, nutrición, desarrollo y otras necesidades de los niños, niñas y adolescentes, incluidos aquellos con necesidades especiales, deberán ser atendidas en todos los entornos de acogimiento, incluida la necesidad de vinculación permanente con un cuidador/a determinado.
- Todas las medidas disciplinarias y de control del comportamiento que constituyan tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, incluidas las medidas de aislamiento e incomunicación o cualesquiera otras formas de violencia física o psicológica que puedan poner en peligro la salud física o mental del niño, deben quedar prohibidas estrictamente de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para impedir tales prácticas y garantizar su punibilidad conforme al derecho. Nunca debería imponerse como sanción restringir el contacto del niño con los miembros de su familia y con otras personas de importancia especial para él.
- Los Estados deberán velar por que los entornos de acogimiento residencial dispongan de cuidadores suficientes para que el niño, niña o adolescente reciba una atención

personalizada y, si corresponde la oportunidad de crear vínculos con un cuidador determinado. Los cuidadores también deberían estar distribuidos en el entorno de acogimiento de tal modo que se alcancen efectivamente sus fines y objetivos y se logre la protección del niño.

- Se deberá brindar a todos los cuidadores capacitación sobre los derechos de los niños sin cuidado parental y sobre la vulnerabilidad especial de los niños que se encuentran en situaciones particularmente difíciles. Se debería concienciar también a los cuidadores respecto de las cuestiones culturales, sociales, de género y religiosas.
- Deberá impartirse capacitación a todo el personal empleado sobre cómo hacer frente a los comportamientos problemáticos, incluidas las técnicas de solución de conflictos y los medios para prevenir los actos de los niños que puedan causar daños a sí mismos o a terceros.
- Los centros de acogimiento residencial deberán ser pequeños y estar organizados en función de los derechos y las necesidades del niño, en un entorno lo más semejante posible al de una familia o un grupo reducido. Su objetivo debería ser, en general, dar temporalmente acogida al niño y contribuir activamente a su reintegración familiar o, si ello no fuere posible, lograr su acogimiento estable en un entorno familiar alternativo, incluso mediante la adopción o la kafala del derecho islámico, cuando proceda.

Por lo tanto, este aspecto depende no sólo de la validez del proceso de toma de decisiones en relación con el internamiento de un niño, niña o adolescente concreto y la disponibilidad de opciones en la práctica, sino también está inextricablemente ligado a la obligación de garantizar la “revisión periódica” de cualquier internamiento con el fin de garantizar la atención y la protección.

Aunque se reconoce que los centros de acogimiento residencial y el acogimiento en familia son modalidades complementarias para atender las necesidades de los niños, donde siga habiendo grandes centros (instituciones) de acogimiento residencial convendría elaborar alternativas en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, con fines y objetivos precisos, que permitan su progresiva disminución a los casos que, excepcionalmente, ameriten su utilización.

Así, en el avance hacia la desinstitucionalización y sobre todo en la prevención del alojamiento de niños, niñas y adolescentes en las instituciones, los Estados a través de programas y políticas sociales coherentes deberían, en particular, dar a las familias los medios para adquirir la conciencia, las aptitudes, las capacidades y las herramientas que les permitan proveer debidamente a la protección, el cuidado y el desarrollo de sus hijos. Esas medidas de protección social deberían comprender lo siguiente: a) Servicios de mejora del medio familiar, como la educación parental, el fomento de relaciones positivas entre los padres y los hijos, las técnicas de solución de conflictos, oportunidades de empleo y de generación de ingresos y, de ser necesario, asistencia social; b) Servicios de apoyo social, como servicios de guardería, mediación y conciliación, tratamiento de la toxicomanía, ayuda económica y servicios para los padres e hijos que sufren algún tipo de discapacidad e involucrar activamente a las familias como participantes; c) Las políticas juveniles dirigidas a facultar a los jóvenes para hacer frente de una manera positiva a los desafíos de la vida cotidiana, entre otras (Asamblea General de Naciones Unidas, 2009). En definitiva, una red efectiva que garantice derechos; que ponga en diálogo ofertas sociales, educativas, culturales, laborales con la niñez, la adolescencia y las familias, para de esa forma tramar asociaciones entre los sujetos y la sociedad.

Parte de las nuevas formas de intervenir consisten en dejar de pensar a la familia sólo como “el problema”, para tomarla como partícipe de la solución, siendo el rol de la comunidad y de las políticas públicas del estado emprender procesos de reconocimiento y promoción de las potencialidades que cada uno de los miembros de la familia tiene para cuidar y desarrollar a sus niñas, niños y adolescentes.

El fortalecimiento familiar, como política social debe tender a proteger y hacer efectivo el derecho de niñas, niños y adolescentes a permanecer en su grupo familiar, en una convivencia sustentada en los vínculos familiares y relaciones afectivas y comunitarias que posibiliten las funciones de crianza, cuidado, desarrollo, educación y salud integrales en igualdad de oportunidades, complementando los recursos positivos de cada grupo familiar y evitando la separación y consecuente institucionalización acorde al interés superior del niño.

Los gobiernos tienen la obligación de cumplir en garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria, principalmente por medio de la asignación de los recursos públicos necesarios para proveerlo, pero también estableciendo los mecanismos legales necesarios

para su cumplimiento. Así, el “fortalecimiento familiar”, se constituye en una obligación estatal en términos de generación de políticas públicas multidimensionales.

“...Sostener el fortalecimiento familiar implica complejizar el fenómeno de la pobreza y pensarla desde su relación con la exclusión, la fragmentación, la polarización y la desigualdad. Implica acompañar a las familias y a la comunidad para que sean sus integrantes quienes puedan tomar decisiones autónomas basadas en un proceso de conocimiento sostenido en sus propios valores, y creencias tendientes hacia la democratización de las familias y al reconocimiento de su diversidad. Democratización que resulta inseparable de la responsabilidad del Estado en la promoción de los derechos humanos y de las garantías, en tanto las configuraciones familiares continúan sosteniéndose como un agente socializador privilegiado...” (Blanck, 2013: 26).

Empoderar a las personas y reducir las restricciones a las que se enfrentan requiere de sólidas instituciones estatales que puedan ayudar a los sujetos a hacer frente a los acontecimientos adversos. La formulación de políticas depende de una serie de influencias que van más allá de la idea prevaleciente de lo que debe hacerse. El análisis de políticas de acuerdo a la perspectiva del desarrollo humano sostiene que el éxito de las políticas debe evaluarse en función de si promueven las libertades de las personas y del respeto de la agencia, basándose en su capacidad para participar dando voz a los grupos marginados.

Sobre lo dilemático de lo bueno y lo malo o de lo beneficioso o perjudicial de un mismo dispositivo, es la dirección que tomo este trabajo tésico, en el que si bien la institucionalización es un recurso más dentro de la protección de la niñez y la adolescencia en situación de riesgo también lleva consigo las marcas de la estigmatización social y la vulneración constante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y, más aun, bajo las condiciones de las instituciones con las que cuenta la provincia, donde algunos de los estándares fijados por los tratados internacionales hacia un funcionamiento adecuado (arriba mencionados) y por ende a una atención de calidad son falentes, donde la protección solamente va de la mano de la asistencia y de la ausencia de políticas públicas, como sucede con la prevención y la promoción de la niñez y la adolescencia que quedan totalmente relegadas sin posibilidad de desplegarse a través del fomento de la equidad, de la justicia social, de la prosperidad, del desarrollo humano.

Por lo tanto, la internación de niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección debe ser el último recurso. En consecuencia, los sistemas de protección deberían preferir otras modalidades de cuidado a las de tipo residencial en instituciones, como las ya mencionadas: preferentemente, el fortalecimiento de la familia de origen, permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos o de acogimiento familiar.

No obstante, en casos excepcionales, cuando no fuera posible aplicar algunas de dichas medidas y se deba adoptar la institucionalización, los niños, niñas y adolescentes deben tener derecho a protección y asistencia especial por parte de los Estados. Para garantizarlos, es preciso determinar los criterios teóricos y prácticos de la actuación de las instituciones, sus objetivos y propuestas de la intervención y cumplir con los estándares de acogimiento residencial para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, ya que *“...la institucionalización no es un aspecto negativo per se, pero se transforma en una práctica desdeñable cuando se utiliza indiscriminadamente o cuando se aplica como primera y única forma de abordar la situación particular de un niño y su familia. Se hace necesario plasmar, en este sentido, una distinción fundamental que existe entre la institucionalización como medida compulsiva, acrítica e indiscriminada, y otra interpretación posible sobre las instituciones, aquella que indica que las estatales son necesarias y deben estar al servicio del sistema de protección integral, como recursos de calidad del estado disponibles y de ultima ratio para restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes...”* (Sarda y otros, 2012; 38).

La transformación de una práctica social históricamente arraigada (institucionalización) requiere un conjunto complejo de operaciones que en etapas sucesivas vayan destituyendo lo tutelar-punitivo, mientras van instalándose vínculos institucionales y profesionales basados en el respeto por la singular situación de cada niño, niña, adolescente y familia, conjuntamente con una estrategia garantizadora de derechos.

Aplicación de los principios de necesidad, excepcionalidad y/o temporalidad para garantizar el derecho a una vida familiar libre de injerencias indebidas, arbitrarias o abusivas. Las medidas deben estar previstas en la ley con un fin legítimo y/o cumplir con los requisitos de idoneidad necesaria y proporcional, lo opuesto, es una restricción ilegítima.

Examinar la contribución de la Convención Internacional de los Derechos del Niño significa la necesidad de personalizar las respuestas para satisfacer las necesidades individuales de

cada niño, niña y adolescente y garantizar la adopción de las decisiones correctas de acuerdo con su situación específica; tarea que es, como mínimo igual de importante.

Un denominador común: no se avanzará en la consolidación de un sistema de protección social integral y con enfoque de derecho sino se toma la decisión política, y se la sostiene en el tiempo, de mejorar las capacidades técnicas y de operación de los diversos programas e intervenciones que integran este campo de gestión pública. Esto se asocia, además, a los desafíos pendientes en cuanto a seguir mejorando sistemas de información, monitoreo y evaluación de las diversas intervenciones generadas por el Estado para atender los derechos vulnerados de la niñez y la adolescencia, examinando a las políticas públicas en general, y a las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y muy especialmente servicios.

La niñez y la adolescencia como categorías histórico-sociales necesitan del poder configurador del Estado y su institucionalidad como garantes de una política pública respecto a sus derechos.

La problemática del cuidado de los niños, niñas y adolescentes es un problema de ejercicio de derechos. Solo en la medida en que se lo incluya como un derecho propio y universal, para quienes deben ser cuidados, como para quiénes deben o quieren cuidar, se lograrán avances tanto en términos de reconocimiento de lo invisibilizado, como en términos de calidad de vida cotidiana. Otorgar derechos implica reconocer un campo de poder para sus titulares, reconocimiento que limita el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado. El enfoque de derechos explicita un reconocimiento de la relación directa existente entre el derecho, el empoderamiento, la obligación correlativa y la garantía, todo lo cual potencia equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales.

Este nuevo enfoque implica transformar las prácticas centradas en el “cuidado cotidiano” por prácticas que apuesten a construir su futuro. Implica elaborar un plan de trabajo para cada niño, niña y adolescente, que tenga como primera meta que su familia recupere las capacidades de cuidado o, si esto definitivamente no es posible, diseñar un plan alternativo, siempre de base familiar.

Así, la pregunta que debería formularse, es: **¿Qué solución sería factible y podría corresponder mejor a las circunstancias, las experiencias, las necesidades y los deseos de este niño, niña o adolescente en concreto?**

La promoción de la niñez y la adolescencia considerada desde la óptica del Desarrollo Humano conduce a la idea de que para lograr un verdadero desarrollo de esta población es preciso generar instancias para que estos puedan modificar sus trayectorias de vida desde un punto de vista significativo, que trascienda la simple modificación de las conductas para afectar su dimensión subjetiva, la manera en que se conciben a sí mismos, así como sus perspectivas para establecer sus preferencias y aspiraciones. Este énfasis permite delinear algunos desafíos que se pueden ordenar en torno a la necesidad de expandir las capacidades de los niños, niñas y adolescentes, dar oportunidades para que construyan identidades valiosas, afectando positivamente su capacidad para realizar, como agentes, su propio plan de vida.

Es la libertad la dimensión fundamental que permite el desarrollo, que hace posible el pasaje de los funcionamientos a las capacidades; el enfoque de las capacidades consiste no solo en ampliar las opciones sino también en que dichas opciones estén garantizadas y tengan posibilidades de sostenerse en el futuro.

La familia es el entorno natural donde el niño debe crecer, en una atmósfera de bienestar, y que los padres son los primeros responsables de la educación y desarrollo de los hijos. La institucionalización debe ser entendida como excepción; ha de tener como primer objetivo el interés superior del niño y garantizar el respeto pleno de sus derechos fundamentales. No debe durar más tiempo del necesario, debe ser objeto de evaluaciones periódicas, y debe proporcionarse a los padres toda la ayuda que sea posible, a fin de favorecer un retorno armonioso del niño al hogar familiar y a la sociedad. El procedimiento, organización y modalidades de institucionalización tendrán en cuenta la opinión del niño, en función de su edad y madurez.

Así, el Trabajador Social de instituciones de niños, niñas y adolescentes podrá intervenir creando proyectos y programas que fomenten la agencia y el empoderamiento como capacidades adecuadas, útiles y adaptables, a través del desarrollo de las habilidades sociales para el fortalecimiento y superación personal de estos niños, niñas y adolescentes, iluminado por dos principios que la profesión postula: fomentar el propio esfuerzo como medio de

desarrollar en el individuo el sentimiento de confianza en sí mismo y su capacidad para afrontar responsabilidades y promover oportunidades para una vida más satisfactoria en las circunstancias particulares en que se encuentran los individuos, grupos o comunidades.

Es por ello que el rol de Trabajador Social en la promoción de la niñez y la adolescencia es trascendental e importante, porque permite realizar la gestión del proceso de manera articulada, desde la propuesta e implementación de espacios y mecanismos de atención y protección, hasta la promoción a través de políticas sociales desarrolladas a partir de la misma realidad y con la participación de los actores sociales, desde el Estado y la sociedad civil.

Finalmente se debe reiterar que el uso inadecuado de la herramienta de las Instituciones de Carácter Residencial como dispositivo dentro del sistema de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, continuará siendo irremediable mientras no se planifiquen y apliquen los programas, dispositivos y políticas públicas necesarias para la prevención, atención y promoción ante el riesgo o vulneración de los derechos, no solo de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlo sino, también, de sus familias. Por lo tanto, mientras se avanza, como deseo ideal, hacia una verdadera protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se deberá procurar, además, de que las instituciones vigentes ofrezcan una Atención de Calidad mediante un correcto y óptimo funcionamiento de recursos materiales y no materiales, analizar y responder, a través de la implementación de las acciones competentes, algunos interrogantes que conducen a identificar una serie de desafíos vigentes y principales que influyen en la capacidad del Estado para poder dar cumplimiento adecuado a los derechos de los niños, niñas y adolescentes:

¿En qué lugar posicionan al niño, niña o adolescente en la intervención?

¿Cuál es la percepción que tienen sobre la problemática de la familia?, ¿Quién/es considera responsables de dar respuesta a la problemática que atraviesa la familia?

¿Qué regularidades y rupturas se pueden identificar entre las vivencias de los niños, niñas y adolescentes en sus contextos, en las diferentes prácticas institucionales y las aplicaciones normativas en el cumplimiento de los derechos?

¿Cómo entienden la integralidad los distintos actores que trabajan con cuestiones de niñez-adolescencia?, ¿Es posible propiciar un trabajo intersectorial, interjurisdiccional e interdisciplinario?

¿Cuáles son los obstáculos con los que los/las profesionales se encuentran para realizar sus intervenciones?, ¿Se supervisa la actuación de los equipos de los servicios centrales de protección?

¿Cuáles serían las reformas que implica la suscripción por parte de un estado al paradigma de la protección integral?

El nuevo paradigma de la protección integral y del enfoque de derechos introducido por la Convención de los Derechos del Niño y por otros instrumentos internacionales, requiere de una estructura organizativa y operativa adaptada a las obligaciones derivadas de esta convención, así como una nueva institucionalidad basada en un modelo sistémico, además de principios y estándares de funcionamiento, nuevos métodos de trabajo, y mejores mecanismos de gestión.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Altmann, Marina (2015): *El Poder de los Vínculos*. Seminario Derecho a Crecer en Familia. Hacia un Modelo Alternativo a la Internación, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), UNICEF-Uruguay. Montevideo-Uruguay.
- Anglade, Jean Marie (2005): *Un Reto para los Derechos Humanos y el Fomento de la Continuidad Familiar. Cómo la Pobreza Separa a los Niños de sus Padres*. Bernard van Leer Foundation. Holanda.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1984): *La Construcción Social de la Realidad*. Amorrortu. Buenos Aires-Argentina.
- Blanck, Ernesto (2013): *La Construcción del Fortalecimiento Familiar: Aportes para el Análisis de los Programa de la Ciudad de Buenos Aires*. Eudeba. Buenos Aires-Argentina.
- Bowlby, John (1998): *“El Apego y la Pérdida”*. Paidós. Barcelona-España.
- Caballo, Vicente (1993): *Manual de Evaluación y Entrenamiento de las Habilidades Sociales*. Siglo XXI. Madrid-España.
- Cançado Trindade, Antônio A.; Burelli, Alirio Abreu; Pacheco Gómez, Máximo; Salgado Pesantes, Hernán; Jackman, Oliver; García Ramírez, Sergio; de Roux Rengifo, Carlos Vicente; Ventura Robles, Manuel E.; Saavedra Alessandri, Pablo (2002): *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/2002. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Casas, Ferrán (1988): *Las Instituciones Residenciales para la Atención de Chicos y Chicas en Dificultades Sociofamiliares: Apuntes para una Discusión*. España.

- Chambers, Robert (1989): “*Vulnerability: How de Poor Cope*”. Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo (IDS)-Universidad de Sussex. Reino Unido-Inglaterra.
- Covarrubias, Marcela Verónica (2015): *Políticas Públicas para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil desde el Enfoque del Desarrollo Humano. El caso de los Centros de Cuidado Infantil para Niños y Niñas de Familias Trabajadoras en la Cosecha de Frutillas de Coronda, Provincia de Santa Fe, Argentina (2011-2014)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Argentina (FLACSO); Argentina.
- Cruz, Laura (2011): “*Pedagogía y Trabajo Social*”. Revista de Ciencias Sociales Aplicadas, Nº 2. Universitat de Girona. España.
- Di Lorio, Jorgelina (2010): *Saberes y Prácticas de Niños y Niñas Institucionalizados*. Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP). La Plata-Buenos Aire-Argentina.
- Dirección General de Coordinación Operativa y Capacitación (2018): *La Situación de Vulnerabilidad Social de la Niñez y la Adolescencia. Modos de Intervención*. Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). Gobierno De La Provincia de Córdoba. Córdoba-Argentina
- Erikson, Erik (1971): *Identidad, Juventud y Crisis*. Paidós. Buenos Aires-Argentina
- Forero Correa, Angie Daniela (2018): *Competencias parentales de los padres que tienen a sus hijos en proceso administrativo de restablecimiento de derechos: Investigación/Intervención basada en un Estudio de Caso*. Universidad Santo Tomás -División de Ciencias de la Salud Facultad de Psicología Bogotá, D.C
- Franchello, Claudio y Bauer, Florence (2014): *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina-Relevamiento Nacional - Actualización 2014*. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

(SENAF)-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. UNICEF, Buenos Aires-Argentina.

- Fuertes Zurita, José (1991): *Tendencias Actuales en la Atención a la Infancia en Centros Residenciales de Protección*. Dialnet. España.
- Garbi, Silvana. Grasso, Cecilia y Moure, Andrea (2004): *Infancia Institucionalizada: Representaciones y Prácticas Profesionales*. Facultad de Psicología (UBA). Buenos Aires-Argentina.
- Gil Domínguez, Andrés, Fama, María Victoria y Herrera Marisa (2012): *Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes-Derecho Constitucional de Familia*. Ediar. Buenos Aires-Argentina.
- Gmeiner, Hermann (2010): *Documento de Divulgación Latinoamericano. Niños, Niñas y Adolescentes Sin Cuidados Parentales en América Latina. Contextos, Causas y Consecuencias de la Privación del Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria*. Proyecto Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), Aldeas Infantiles SOS Internacional, SKN. Kinderpostzegels. Buenos Aires-Argentina.
- Goffman, Erving (1972): *Ensayos sobre la Situación Social de los Enfermos Mentales*. Amorrortu. Buenos Aires-Argentina.
- Gorgoschidse, Analía Noel (2009): *Las Prácticas Cotidianas en Torno a la Implementación de las “Medidas Excepcionales”*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires-Argentina.
- Grosman, Cecilia Paulina (2012): *La Responsabilidad del Estado en la Institucionalización de Niños y Adolescentes*. Asociación Argentina de Prevención del Maltrato Infanto-Juvenil (ASAPMI). Buenos Aires-Argentina.

- Herrera, Marisa (2007): *Soluciones Jurídicas Viables para el Problema de los Niños Institucionalizados*. Documento de Trabajo N° 6. Departamento de Derecho-Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca-Buenos Aires-Argentina.
- Krawchik, Raquel; Baigorria, Elvira; Nieto Nicolás y Castellano Juan José (2004): *Los Sistemas de Atención en la Perspectiva de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. La Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). Córdoba-Argentina.
- Lecannelier, Felipe (2015): *Fundamentos de las Ciencias para la Desinternación*. Seminario Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación, INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay), UNICEF-Uruguay. Montevideo-Uruguay.
- Legendre, Mauricio (2006): *Convención sobre los Derechos del Niño*. UNICEF-Comité Español. Nuevo siglo. Madrid-España.
- Lerner, Gabriel y Franco, Andrés (2011): *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes Sin Cuidados Parentales en la República Argentina*. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, UNICEF. Buenos Aires-Argentina.
- Lewkowicz, Ignacio y Corea, Cristina (1999): *¿Se Acabó la Infancia? Ensayo sobre la Destitución de la Niñez*. Lumen Humanitas. Buenos Aires-Argentina.
- Linares, Aurèlia Rafael (2011): *La Institucionalización y la Acogida en Familia*. Universidad Autónoma de Barcelona, Colegio Oficial de Psicólogos de Cataluña. España.

- Muñoz Cano, Ramón; Redondo Hermosa, Elena y Torres Gómez de Cádiz, Bárbara (1998): *Manual de la Buena Práctica para la Atención Residencial a la Infancia y a la Adolescencia*. Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil (FAPMI). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. España.
- Musa, Laura (2010): *La Institucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires, Informe Sobre el Estado de Situación*. Documento de Trabajo N°1. Ministerio Público Tutelar. Buenos Aires-Argentina.
- Orozco Henríquez, José de Jesús; Robinson, Tracy; González, Felipe, Shelton, Dinash; Escobar Gil, Rodrigo; Ortiz, Rosa María; Belle Antoine, Rose-Marie; Álvarez Icaza Longoria, Emilio; Abi-Mershed, Elizabeth; Simón, Angels; Palummo, Javier; Blanchard, Marisol y Pinheiro, Paulo Sergio (2013): *El Derecho del Niño y la Niña a la Familia. Cuidado Alternativo. Poniendo Fin a la Institucionalización en las Américas-Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Washington-Estados Unidos.
- Palacios, José (2003): *Instituciones para Niños: ¿Protección o Riesgo? Infancia y Aprendizaje*. EOS. España.
- Palummo, Javier (2013): *La Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes en las Instituciones de Protección y Cuidado de América Latina y el Caribe*. UNICEF. Panamá-República de Panamá.
- Panchón Iglesias, Carme (1998): *Manual de Pedagogía de la Inadaptación Social*. Dulac. Barcelona-España
- Potter, Pat (1987): *Cuidado Residencial a Largo Plazo: el Enfoque Positivo*. Monografías de Trabajo Social. Nueva York-Estados Unidos.

- Rodríguez Alvarado, Antonio Francisco (2014): *Hospitalismo O Depresión Anaclítica*. Parnassus Americano. Veracruz-México.
- Rodríguez, Laura y Fernández, Ángela (2011): *Teoría y Realidad de la Medida Excepcional de Separación Familiar en la ciudad de Buenos Aires*. Diálogo Abierto Acerca del Estado de Implementación de la Ley N° 26.061. Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Eudeba. Buenos Aires-Argentina.
- Sánchez Yanes, Alejandra (2012): *Efectos de la Institucionalización*. Estudio para Cursos de Capacitación Impartidos en el DIF (Desarrollo Integral de la Familia). México.
- Sardá, Laura; Boidanich, María Evelina; Buenader, María Antonia; Caniaglosi Modica; Deoteris Meilán, Cecilia; Díaz, Mariana; Finchelstein, Mariela; Frungillo, Inés; Giussani, Marisol; Houlberg del Árbol, Nicolás; Lavandeira, Yesica; Lo ruso, Carina; Martorell, María Fernanda Nadia, Morano, Luisina; Perdomo, Elsa; Rozengardt, Martínt, Sgariglia, Cecilia, Siculer, Federico y Tomas, Analía (2012): *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF. Buenos Aires-Argentina.
- Schölvinck, Johan (2004): *Niños Carentes De Cuidado Parental: Alternativas Cualitativas*. Revista Espacio para la Infancia. Bernard Van Leer Foundation. Holanda.
- Segade, Andrés (2018): *Reflexión sobre el Sistema de Protección Integral de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Deudas y Desafíos*. Asociación Civil DONCEL. Buenos Aires-Argentina.
- Sen, Amartya (1995): “*Nuevo Examen de la Desigualdad*”. Alianza. Madrid-España

- Sen, Amartya (1999): *“Romper el Ciclo de la Pobreza: Invertir en la Infancia”*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social. París-Francia.
- Serracino, Jonathan (2013): *Infancia Institucionalizada: Narrativas de la Experiencia de Familias del Programa de “Reparación, Acompañamiento y Vinculación Familiar”*. Sistematización de procesos de investigación - acción y/o de intervención social Grupo de Trabajo Numero 22: Sociología de la Infancia y la juventud. Ponencia del XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología. Chile
- Valbuena Arango, Carolina y Saldarriaga, Jorge (2017): *Efectos Psicológicos de la Institucionalización en Niños, Niñas y Adolescentes*. Universidad Católica de Pereira. Colombia.
- Vicens Abadie, Santiago (2015): *Adolescentes Privados de Libertad y Privados de Autonomía. De la Rehabilitación a la Restitución del Reconocimiento como Condición de la Agencia*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Argentina (FLACSO); Montevideo-Uruguay.

OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

- Asamblea General de Naciones Unidas (2009): *Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños*. Aldeas infantiles SOS Internacional. Innsbruck-Austria.
- Convención de la Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, celebrado en la República de El Salvador, 21 de Noviembre de 1996.
- Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

- Ley N° 5544 de la Provincia de Catamarca: Creación del Fuero Penal Especial Juvenil y del Procedimiento de Responsabilidad Penal Juvenil (Cámara de Diputados y Senadores de la Provincia de Catamarca, 2018).
- Ley N° 10.903 Patronato de Menores o Ley Agote: Doctrina de la Situación Irregular (Congreso de la Nación Argentina, 1919).
- Ley N° 2.213 Sistema de Acogimiento Familiar (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006).
- Ley N° 23.849 Convención Internacional de los Derechos del Niño (Congreso de la Nación Argentina, 2009).
- Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Congreso de la Nación Argentina, 2005). Adhesión provincial Ley N° 5357, Decreto N° 1186 (Catamarca, Mayo 9 de 2013).
- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Catamarca: <https://www.portal.catamarca.gob.ar/organismo/ministerio-de-desarrollo-social-6/>
- *Transcripción Literal y Transcripción Natural:* <https://transcripciones.net/blog/transcripcion-literal-y-transcripcion-natural/>
- Unicef (2018): *Adolescencia y juventud:* https://www.unicef.org/spanish/adolescence/index_bigpicture.html