

# DERECHO A CRECER EN FAMILIA. HACIA UN MODELO ALTERNATIVO A LA INTERNACIÓN





# DERECHO A CRECER EN FAMILIA. HACIA UN MODELO ALTERNATIVO A LA INTERNACIÓN



inau

unicef 

*Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación*

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, INAU  
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay

Relatoría del seminario internacional “Derecho a crecer en familia.  
Hacia un modelo alternativo a la internación” (Montevideo, 9 de junio de 2015)

**Expositores**

Marina Arismendi  
Marisa Lindner  
Paolo Mefalopulos  
Felipe Lecannelier  
Marina Altmann  
Emilio García Méndez  
Ricardo Pérez Manrique  
Mirtha Guianze  
Matilde Luna  
Otto Sestak  
Delia Pop

**Corrección de estilo:** Susana Aliano Casales  
**Diseño gráfico editorial:** Diego García Pedrouzo  
**Impresión:** Mastergraf  
**Depósito legal:** 368206

Primera edición: octubre de 2015

UNICEF Uruguay  
Bulevar Artigas 1659, piso 12  
Montevideo, Uruguay  
Tel (598 2) 403 0308  
e-mail: [montevideo@unicef.org](mailto:montevideo@unicef.org)

Nota: La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *los niños y los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

## Contenido

Presentación.....	7
Apertura.....	9
Fundamentos de las ciencias para la desinternación..... <i>Felipe Lecannelier</i>	15
El poder de los vínculos..... <i>Marina Altmann</i>	23
Los problemas de la institucionalización, la búsqueda de alternativas <i>Emilio García Méndez</i> .....	33
Derecho internacional y derecho nacional. El derecho a crecer en familia <i>Ricardo Pérez Manrique</i> .....	39
Institución Nacional de Derechos Humanos: análisis técnico en un marco de derechos <i>Mirtha Guianze</i> .....	45
Desinternación y cuidados alternativos en América Latina y el Caribe: enfoque y mapeo de situación <i>Matilde Luna</i> .....	53
La transición de la asistencia institucional a la base familiar y comunitaria en Europa <i>Otto Sestak</i> .....	63
Los procesos de reforma del sistema de protección a la infancia en Rumania <i>Delia Pop</i> .....	73
Uruguay, desafíos para la desinternación y cuidados alternativos <i>Marisa Lindner</i> .....	85



## Presentación

La internación en hogares de niños, niñas y adolescentes que pierden o ven interrumpido el cuidado de sus familias de origen, ha sido históricamente la respuesta de las políticas de protección de infancia. Durante décadas se creyó que las instituciones a modo de internados eran la propuesta adecuada cuando los niños no encontraban los cuidados en sus familias de origen. Actualmente, se sabe, con total evidencia, que la institucionalización produce efectos negativos en el desarrollo de los niños, con especial preocupación en la primera infancia y, más aún, cuando se trata de internaciones tempranas y prolongadas.

En las últimas décadas, los tratados internacionales de derechos humanos han avanzado sustantivamente en brindar marcos jurídicos adecuados ante la evidencia de que no es posible continuar por la vía de la internación en las políticas de protección a la infancia. Por su parte, la normativa nacional en materia de niñez y adolescencia recoge los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y avanza en el camino de aplicación de las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, de Naciones Unidas.

En Uruguay se vienen dando pasos sustantivos para modificar esta matriz histórica, pero aún continúa siendo la internación la modalidad predominante del sistema de protección uruguayo. Bajo diversos formatos de hogares (tradicionales, pequeños, unidades materno-infantiles, especializados en la atención de la discapacidad, entre otros), sean de gestión oficial o privada, se encuentran actualmente más de 3500 niños, niñas y adolescentes que reciben la internación como medida para su protección. Un estudio<sup>1</sup> reciente de UNICEF demuestra que la internación en Hogares de Tiempo Completo del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) es la medida más implementada frente a las dificultades de cuidados en las familias de origen, y que Uruguay, comparativamente en la región, es el país con mayor tasa de internación de niños cada 100.000 habitantes.

El Seminario «Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación»<sup>2</sup> surge a instancias de UNICEF y el INAU, ante la preocupación y necesidad de avanzar y profundizar en la construcción de modelos alternativos. Para ello, se ha buscado nuclear a un número importante de actores con injerencia y responsabilidad en la temática. Así, responsables institucionales de la academia, de la sociedad civil y del sistema judicial, visibilizan la premura que el tema tiene.

Avanzar significativamente en esta dirección supone transformar enfoques conceptuales, revisar culturas institucionales y su gestión operativa, al tiempo que se optimiza la articulación con las políticas universales y promocionales para la niñez y la adolescencia. El Uruguay viene dando pasos y se propone continuar avanzando en un proceso de adecuación de políticas de protección a la infancia que prioricen la vida en familia frente a los sistemas de protección basados en instituciones residenciales.

1. *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes de la ciudad de Montevideo*, Observatorio del Sistema Judicial, FDJ y UNICEF, 2012.

2. Realizado en Montevideo el 9 de junio de 2015.

En el seminario se presentaron estudios desde las neurociencias, que vuelven irrefutable la necesidad y urgencia de generar nuevos escenarios. Se contó con los aportes de especialistas nacionales y extranjeros en el campo jurídico, como condición imprescindible para pensar nuevas estrategias, y se conocieron, a través de expertos de países de Europa y de la región, experiencias que han avanzado en la transformación de los sistemas de protección y han generado nuevas condiciones institucionales para que los niños, niñas y adolescentes crezcan en entornos familiares y en tramas vinculares significativas, adecuadas y saludables para su desarrollo.

Esta publicación presenta los distintos insumos trabajados en el seminario, en el que participaron 250 personas, representantes de diversos ámbitos y actores claves en los procesos de transformación del sistema de protección uruguayo. Constituye un aporte para sostener la reflexión, afinar la mirada y dar continuidad a un proceso que, decididamente, deberá avanzar hacia formas adecuadas de cuidar y proteger a los niños.



# Apertura

Marisa Lindner

*Presidenta del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).*

Es realmente bienvenida esta actividad, que a iniciativa de UNICEF nos convoca, y nos encuentra hoy trabajando en conjunto para instalar un debate que toda la sociedad uruguaya, y particularmente los operadores de los sistemas públicos, nos debemos.

El tema que nos ocupa es un asunto de trascendencia y que nos interpela, porque requiere de «piensos y haceres» con capacidad de cambio, siempre diferentes y siempre sostenidos por las experiencias que venimos realizando. Pero, fundamentalmente, nos interpela porque hace visible situaciones que son muy dolorosas y que aún persisten en nuestra sociedad: las de aquellos niños, niñas y adolescentes privados de su cuidado familiar.

El tema de los cuidados familiares es una cuestión de derechos y, como tal, nos involucra. Y lo estamos trabajando en distintos ámbitos institucionales, los cuales se encuentran aquí representados. Muchas veces ese trabajo se desarrolla con frustraciones por los resultados, muchas veces con elementos que hacen que nuestras intervenciones se sientan frustradas.

Por lo tanto, escuchar hoy la experiencia de países de la región y del mundo que vienen avanzando en la generación de mecanismos, respuestas y procesos de cambio a nivel de la sociedad y del Estado, es fundamental.

En el día de hoy contaremos, entonces, con la participación de autoridades relevantes. No solo están presentes los actores institucionales responsables de dar cobertura en los servicios de atención, sino que hay representantes del Poder Judicial, de la Salud, de la Educación, porque este tema no es un problema solo del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) ni del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), es un tema que convoca absolutamente a todos los actores sociales, políticos e institucionales.

Dicho esto, dejamos la palabra a aquellos que vienen a compartir experiencias importantes y alentadoras para los procesos que estamos llevando a cabo en nuestro país.

Les damos la bienvenida y esperamos que todos nos vayamos con preguntas, con incertidumbres y con elementos para elaborar respuestas en las futuras etapas. Porque tenemos en la realidad uruguaya más de 3000 niños en situación de internación, ante quienes somos responsables, y porque, ante todo, es su derecho tener la oportunidad de vivir y crecer en familia.

Paolo Mefalopulos

*Representante de UNICEF en Uruguay.*

En el año 2009, a los veinte años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó, por consenso, las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Esas directrices tienen la finalidad de impulsar y respaldar a los Estados en la búsqueda de estrategias de apoyo a la permanencia de los niños en su familia. O, cuando eso no es posible, en la búsqueda de alternativas basadas en el acogimiento familiar.

La separación de un niño de su familia debe ser siempre el último recurso y, en lo posible, debe ser temporal y por el menor tiempo posible. La pobreza económica no puede ser nunca la única justificación para separar un niño o una niña de su familia.

Desde hace unos años UNICEF viene acompañando al Estado uruguayo en la transformación de las modalidades de cuidado de los niños que viven en instituciones. Se han logrado muchos avances, pero todavía quedan muchos problemas y se necesita reflexionar y cambiar. Para nosotros este tema debe ser una prioridad para el sistema político y la opinión pública. Pienso que esta convicción es compartida por las autoridades del Estado uruguayo.

Es muy grato ver el interés que el tema ha despertado. Está presente gente de varios sectores. Autoridades de la política de infancia, parlamentarios, actores del mundo académico, técnicos responsables de divisiones y direcciones departamentales, expertos nacionales, regionales e internacionales y agencias de cooperación, además de referentes de la sociedad civil que trabajan con niños y niñas. Un público bien diferenciado. Como experto en comunicación podría decir que esto podría ser un problema si el objetivo fuera buscar un consenso ante una situación existente. Pero hoy pienso que es una gran riqueza, cuando se trata de buscar una forma de cambiar.

La idea de este evento no es mirar para atrás; queremos mirar para adelante, queremos ver cómo cambiar y mejorar. Pero para hacer eso tenemos que estar convencidos de que necesitamos hacer cambios, necesitamos reflexionar sobre las cosas que se pueden mejorar.

Les dejo este espacio, enfatizando tres mensajes que seguramente serán retomados a lo largo del día. El primero es que todos los niños y las niñas tienen derecho a crecer en familia. El segundo es que el lugar más natural y saludable para el crecimiento, para el desarrollo de un niño o niña es la familia. Y el tercero es que siempre tienen que tener en cuenta el primero y el segundo.

Este es nuestro norte, en eso estamos trabajando juntos.

Con esto les deseo un buen día de aprendizaje e intercambio.

## Marina Arismendi

*Ministra de Desarrollo Social de Uruguay.*

Tenemos por delante un enorme desafío. Un desafío con el cual estamos absolutamente comprometidos como MIDES, como Poder Ejecutivo. Un desafío que implica buscar caminos, buscar alternativas, buscar soluciones para la no institucionalización de los niños, niñas y adolescentes, por todo lo que se señalaba aquí y por todo lo que seguramente ustedes van a aportar. Pero también es un desafío trabajar de manera que esas familias, u otras familias, estén en condiciones, tengan las capacidades, los apoyos y todas las herramientas para que ese lugar sea el mejor lugar para los niños, niñas y adolescentes.

Estamos hablando de la necesidad de crecer querido o querida, de la necesidad de tener las capacidades y los desarrollos vinculados a los afectos, a sentirse alguien, a sentirse persona, a sentirse ser humano, a poder entonces entender y comprender que se puede crecer con determinados proyectos, que se puede crecer porque se es una persona, alguien con derechos. Por lo tanto, si los niños, niñas y adolescentes tienen derechos, el Estado tiene obligaciones, siempre lo sostenemos con mucha fuerza.

Es en ese sentido que tenemos que trabajar, buscar las mejores experiencias, las mejores propuestas, entrelazarlas con nuestra realidad y dar también las señales, transmitir los planteos, los discursos, los relatos lo suficientemente fuerte, con energía y con convicción al conjunto de la sociedad, a todas y todos los habitantes de la República. Para que se entienda que estamos hablando de nuestros semejantes, de nuestros queridos niños y niñas uruguayos, de quienes hoy, mañana y en el futuro son nuestros conciudadanos, con quienes construiremos el futuro del Uruguay, porque hoy, en el presente, estamos todos juntos y convencidos.

Porque el discurso puede ser muy correcto, ¿quién va a negarse a afirmar los tres puntos de Paolo?, ¿quién va a estar en desacuerdo en que la familia es el mejor lugar, en que esos niños, esas niñas necesitan las herramientas para poder crecer? Ya sea en su familia o en otra familia. Pero cuando convocamos y decimos «familias, aquí tenemos niños y niñas que precisan acogimiento familiar, los convocamos a ustedes, que son gente progresista, gente humanista, gente que quiere dar a la sociedad, para que sean una familia amiga», surgen los peros, muchos de ellos válidos.

Para quienes trabajamos en distintas instancias del Estado, de la sociedad organizada, de las instituciones de derechos humanos, de las instituciones en general, es un gran desafío.

Por tanto, en esta nueva etapa, que en el caso del MIDES es una tercera etapa, nos van a encontrar acompañando todo lo que haga UNICEF, así como tenemos la certeza de que UNICEF nos va a acompañar. Para los uruguayos y las uruguayas es una institución querida, respetada, que representa lo mejor de nosotros mismos.

Y sin duda no podemos pensar en un trabajo del INAU que no tenga el respaldo del resto de las instituciones del Estado trabajando y apoyándolo.

La sociedad uruguaya tiene un largo camino recorrido, una experiencia acumulada, pero en el mundo hay otras miradas y otras tareas que nos pueden enriquecer muchísimo.

Les deseo la mejor de las jornadas.



# FUNDAMENTOS DE LAS CIENCIAS PARA LA DESINTERNACIÓN

- Felipe Lecannelier
- Marina Altmann



## Fundamentos de las ciencias para la desinternación

Felipe Lecannelier

*Director del Centro de Apego y Regulación Emocional (CARE). Facultad de Psicología de la Universidad de Desarrollo, Chile. Psicólogo y doctor candidato en Desarrollo Infantil de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Especialista en investigación e intervención en apego infantil.*

En primer lugar, los felicito por esta actividad. En Chile necesitamos urgentemente un seminario de este tipo, porque el tema de la desinstitucionalización o institucionalización temprana, como la llamamos, hace diez años no era un tema, hace cinco empezó a ser una preocupación y ahora es una urgencia. Y, desgraciadamente, una de las cosas que sabemos de las políticas públicas de infancia es que adonde menos llegan es, justamente, a los niños que más las necesitan, que son quienes viven en condiciones de extremo riesgo, no solo por la institucionalización, sino por abuso, maltrato, trauma y todo ese tipo de cosas.

Voy a intentar contarles lo que llevamos haciendo desde hace diez años, un trabajo que ha tenido muchos problemas, algunos beneficios y algunos aportes. Creo que hemos logrado hacer algunos cambios en Chile en esto, pero falta mucho. Quiero que hablemos de las familias de acogida especializadas, como les llamamos en Chile, que no tienen mucho de especializadas, por ahora, pero voy a tratar de ir contándoles varias cosas.

Quiero contarles sobre nuestra experiencia. En Chile tenemos una idea, al menos en el Centro donde yo trabajo: investigación, intervención, formación y políticas públicas son cuatro niveles que no pueden estar separados. Hacer investigación para publicar en revistas especializadas y que diez o veinte personas lean lo que tú hiciste y que no genere ningún cambio real no tiene sentido. Pero, a su vez, políticas públicas que no estén informadas empíricamente, que estén basadas más bien en criterios políticos tampoco tienen mucho sentido. Entonces, ¿cómo tener primero una mentalidad que vaya de la investigación a las políticas públicas? No voy a entrar en esto hoy.

La evidencia de los efectos de la institucionalización temprana ya es bastante clara, ya se están haciendo estudios de desarrollo cerebral, de psicofisiología, psiconeuroinmunología, y lo que se ha visto, en general, es que todas las áreas del desarrollo se ven afectadas con la institucionalización temprana. En particular, las áreas que más se ven afectadas son las más importantes en el desarrollo socioemocional. No todo niño institucionalizado está condenado al riesgo. Hay varias variables que influyen. Las dos más importantes son: el tiempo de institucionalización, más de dos, tres años, sobre en los primeros dos o tres años de vida, y la ratio de cuidadores por niño.

Una de las propuestas que hicimos hace varios años fue que la gente que trabaje en la institucionalización temprana se quede ahí. Pero aquí hay que tener un enfoque

más de desarrollo, más evolutivo; entonces, planteamos que la institucionalización sea una etapa dentro de un proceso. En el fondo hay un tema que tiene que ver con la institucionalización temprana, pero después hay que trabajar sobre la idoneidad: qué va a pasar con ese niño, quién va a cuidarlo idealmente después de salir de la institucionalización —en Chile estamos armando una mesa de expertos en ese tema—. Y lo mismo con las familias de acogida: cómo se seleccionan, cuáles son los criterios y los instrumentos. Se ha visto que cuidar a un niño que estuvo institucionalizado es difícil, requiere ciertas habilidades que a veces ni siquiera tienen padres con alta sensibilidad. Requiere cierto conocimiento trabajar con un niño que ha sufrido un trauma. Ese es otro gran tema que hay que trabajar. Y, finalmente, nunca dejarlos solos. La principal razón del abandono, de padres adoptivos o de familias de acogida que devuelven a los niños, es que se sienten solos, sienten que les entregaron al niño, pero después nadie los acompaña en lo que les va ocurriendo.

Entonces, no es solo el tema de la institucionalización temprana. Cada una de estas etapas requiere de experticia, intervenciones y sistematización de lo que está ocurriendo. No es solamente que los niños institucionalizados están mal, es cómo son acompañados durante toda la vida y cómo de alguna manera se los protege y contiene hasta que ellos puedan cuidar y proteger a otros niños.

El modelo con el que trabajamos tiene que ver con el apego, el desarrollo socioemocional y lo que llamamos crianza o cuidado respetuoso, que por suerte ya es una política pública dentro de Chile Crece Contigo. Me imagino que Uruguay Crece Contigo va en la misma dirección.

Con respecto a la infancia hay dos niveles que son muy importantes: el apego, que es lo que el niño hace con relación al adulto, su seguridad emocional, su sensación de sentirse protegido, y lo que llamamos sistema de cuidado, que es lo que el adulto hace con el niño. A veces, cuando se habla del apego, se mete todo dentro de un mismo saco, pero una cosa es el apego, cómo el niño se siente en disponibilidad emocional hacia el adulto, y otra cosa es el sistema de cuidado, cómo el adulto cuida al niño.

¿Por qué *sistema de cuidado*? En Chile le llaman paternalidad positiva o competencias parentales. Hablamos de sistema de cuidado, porque creemos que todo adulto o toda institución es un sistema de cuidado. Si pensamos que solo los padres van a ser los cuidadores de los niños y consideramos la evidencia que tenemos del tiempo que los padres pasamos con nuestros hijos, los niños no van a estar bien. Sistema de cuidado es un colegio, es un jardín infantil, es un ministerio, es cualquier adulto que pueda ofrecer algún tipo de apoyo de contención y protección a los niños.

En los estudios sobre neurociencia del apego, una de las grandes dificultades es que se ha pensado que un bebé, cuando nace, tiene solo el 22 % del desarrollo de su cerebro —somos la especie más prematura de la tierra— y a los tres años ya ha alcanzado más del 70 %. Eso ha llevado a la idea errónea de que se trata de cómo estimular el cerebro del niño dándole más motivación, más canciones, más letras, más escritura y más sonidos. En Chile a los niños de siete u ocho meses les leen todo el día; les leen filosofía, astrofísica, cosas extrañas. Y hemos encontrado, porque tenemos un proyecto así, que el efecto de la lectura en sí misma no tiene ningún sentido, sino que el efecto está en que al fin las mamás y los papás están más tiempo con los niños cuan-



do les leen. Varias revisiones han mostrado que la idea de la estimulación es errónea, no es cantidad de estímulo, no es más *baby* Einstein, más *baby* Mozart o más juegos, es la calidad del estímulo. Los seres humanos somos hipersociales y la calidad del estímulo tiene que ver con el ambiente de cuidado. No es tanto qué hago, sino cómo es el ambiente de cuidado del niño.

Se acaba de publicar una revisión muy grande sobre el desarrollo del lenguaje, que es algo que preocupa a todo el mundo: si no hablas o no eres inteligente, no tienes futuro, cosa que tampoco es tan clara. Lo que se ha demostrado es que basta con que al niño le hables en un ambiente relativamente afectivo y punto. Ahí está el desarrollo del lenguaje, no se necesita tanta más estimulación.

En Chile tenemos un concepto que es: *ambiente mínimo esperable para el desarrollo*. Haciendo revisiones sobre el desarrollo cerebral una de las cosas que se han visto es que si se cumplen ciertas condiciones de calidad del ambiente de cuidado, el niño va bien. Se ha demostrado que esto no es todo o nada, es un continuo; en la medida en que la vida del niño se aleja de estas condiciones todas las investigaciones muestran que hay más riesgo. Se ha encontrado que los niños institucionalizados están en el extremo de esas condiciones de ambiente esperable para el desarrollo.

Esas condiciones son:

1. Estabilidad. Estabilidad en el vínculo, que los adultos a cargo del niño no vayan cambiando, continuidad, tiempo, cantidad más que calidad.
2. Especificidad, pocos adultos. El promedio de niños por cuidador es el gran tema de la institucionalización temprana. En Chile acabamos de terminar un estudio y encontramos que el promedio de niños por cuidador es de entre ocho y veinticinco. Veinticinco niños cuidados por un adulto que tiene entre 18 y 22 años, con ninguna preparación en cómo cuidar a un niño.
3. Predictibilidad. Es un megatema a nivel del desarrollo. Anticipar, darle al niño un contexto en el que pueda anticipar lo que está ocurriendo.
4. Sensibilidad y compromiso. Se refiere a un concepto biológico que se llama *inversión del cuidado*: cuánto invierte un adulto, en términos de recursos económicos, de tiempo, de energía, en ayudar a un niño. Se ha encontrado que en educación parvularia, educación preescolar, en todo, cuanto más invierte el adulto, cuanto más se sacrifica por el cuidado de los niños, mejor es ese adulto.
5. Ausencia de estrés. Es preciso hacer una revisión de cuáles son las prácticas adultas que provocan más estrés en los niños. El rol de los adultos es contener el estrés. El niño siempre va a sentir estrés, pero ni los adultos ni las políticas públicas ni las prácticas educativas deben provocar más estrés.

Lo que se ha encontrado es que cuanto más lejos se está de estos criterios —esto se puede medir en una institución—, mayor deterioro se observa en el desarrollo presente y futuro de los niños.

Por tanto, nos interesa que el apego, el desarrollo socioemocional y el cuidado respetuoso sean considerados en todos los programas que tenemos, porque toda la evidencia muestra que cuando los niños institucionalizados son adoptados o vuelven a familias

de acogida, lo que más fácilmente se recupera es el desarrollo cognitivo y el desarrollo psicomotor. En Chile la política pública durante 30 años se apoyó en que si el niño tiene un buen desarrollo psicomotor, le va a ir bien en la vida. Ahora toda la evidencia muestra que el desarrollo psicomotor y el desarrollo cognitivo no necesariamente predicen buena adaptación. Pero muestran que lo que más se deteriora o lo que más cuesta recuperar —el concepto del *catch up*, cómo recupera un adulto el riesgo del niño— es justamente el desarrollo socioemocional, la calidad de los vínculos del niño.

Nos gusta mucho la idea del apego como un escudo protector; en Chile decimos que es una especie de «vacuna emocional». La seguridad en el apego genera una especie de escudo cuando hay una amenaza. Este escudo ya se ha estudiado a nivel psiconeuroinmunológico, cerebral, cortisol, todas estas cosas que están de moda ahora. Pero lo interesante es que la seguridad temprana en el apego lo que hace es escudar, vacunar al niño para enfrentar la vida posteriormente. Y para que haya un apego o un buen escudo, tiene que haber lo que llamamos un *adulto respetuoso*. Es un gran tema que ya tenemos bastante operacionalizado. Esa es la idea en el fondo: ¿por qué es tan importante hacer cosas en familias de acogida, en institucionalización temprana? Porque escuda al niño, lo deja protegido para lo que pase posteriormente.

Algunas evidencias básicas. En muestras normativas el 60 % de los niños ya tienen un apego seguro; en muestras de institucionalización temprana ocurre el dato invertido: el 70 % tiene algún tipo de apego de riesgo, desorganizado o extremadamente inseguro. Por lo tanto, la institucionalización temprana invierte la proporción de seguridad en el apego.

¿Qué es lo que sabemos del sistema de cuidado? Hay dos o tres estudios. Desgraciadamente, la mayoría de los estudios se centran en el niño y no en los cuidadores. Los cuidadores en institucionalización temprana tienen los menores niveles de sensibilidad en el cuidado. Acabamos de terminar un estudio en el que comparamos a madres de alto riesgo con cuidadores de institucionalización temprana y encontramos que los cuidadores en centros y residencias tienen menos niveles de sensibilidad que madres de niveles de alto riesgo, de extrema pobreza. En las instituciones hay mayor estrés, el sueldo es muy bajo, es difícil cuidar niños que tienen traumas y reacciones emocionales a veces extremas, todo eso disminuye más el nivel de sensibilidad.

También hemos visto que muchos cuidadores, considerando el nivel de estrés, caen en conductas de maltrato o simplemente inadecuadas hacia los niños. En un niño que ha estado en un contexto de protección un cuidador inadecuado no tiene un efecto tan severo como en un niño que ha estado institucionalizado. El niño institucionalizado es más vulnerable al cuidado inadecuado y poco sensible, que lleva a deteriorar su nivel de desarrollo.

Esta es una de las razones de que se empezara a investigar el tema de la institucionalización temprana, porque el efecto negativo en el desarrollo socioemocional, específicamente en el apego, tiene que ver con que hay un período de sensibilidad en el que el niño es capaz de relacionarse específicamente o significativamente con un adulto. Si en ese período el niño tiene demasiados cuidadores, cinco, seis, diez, la formación específica del apego no se hace. Ahora hay estudios de seguimiento de niños institucionalizados que ya tienen 15 o 20 años, que han demostrado que no pueden tener

relaciones emocionales específicas y significativas con otras personas. Los psicólogos dicen, a veces, que tienen personalidad psicopática, pero no: la capacidad de querer a una persona específica es algo que también se forma y si te han cuidado tantas personas, esa capacidad específica no está. Dicen que son niños que instrumentalizan las relaciones, que son superficiales, pero no: las áreas cerebrales destinadas a querer a alguien, a decir «a ti no te conozco», «a ti te quiero», no están, simplemente esas conexiones no se hicieron.

Es lo que llaman *trastorno reactivo del apego*. Hicimos un estudio y demostramos que el 40 % de los niños que llevan más de dos o tres años institucionalizados hacen amistades indiscriminadas, se van con todo el mundo, puesto en términos absolutamente concretos. Es un gran tema, aunque en América Latina todavía no se habla mucho. En Estados Unidos «todos los niños tienen trastorno reactivo al apego», los niños hacen pataletas y ya tienen trastorno reactivo al apego, y hay manuales y videos. Pero no es así, es un porcentaje muy bajo de la población, que está concentrado en niños que han pasado por muchas familias de acogida o institucionalización temprana. Ahora salió un estudio que mostró que un niño cuidado constantemente, en una relación de seis niños por cuidador, predice mayormente el trastorno reactivo del apego.

Hicimos el primer estudio sobre institucionalización temprana en los años 2005, 2006. En esa época el Sename —Servicio Nacional de Menores, el INAU de Chile— tenía la idea de que la institucionalización temprana era lo mejor para los niños. Junto con esta idea había una concepción muy errónea de que era mejor que el niño estuviera en una institución a que viviera la separación. Si se le brindaba al niño una familia de acogida y se sabía que después se lo iba a separar de ella, la concepción clásica consideraba que eso le iba a provocar mucho más daño al niño que si se quedaba institucionalizado. Esto tiene que ver con ciertas teorías erróneas, con ciertos enfoques obsesionados con el tema de la dependencia y la separación.

En 2004-2005, el Sename nos pide un estudio de institucionalización temprana para ver qué estaba pasando. En esa época ya se conocía la evidencia de que la institucionalización temprana era devastadora y aquí vuelvo a insistir en el hecho de que estar en política pública también implica conocer la evidencia actual de las cosas que están pasando, del mismo modo que cuando uno es investigador tiene que aprender sobre políticas públicas y relacionarse con políticos, lo que a veces no es nada fácil.

Hicimos un estudio.<sup>3</sup> Evaluamos apego y desarrollo psicomotor en niños institucionalizados; hicimos una intervención y después evaluamos en la etapa final. Encontramos, paradójicamente, que los niños institucionalizados no tienen problemas de desarrollo psicomotor, pero usamos la famosa escala de evaluación del desarrollo psicomotor (EEDP), que no sé si aquí todavía se usa. No la usen, porque varios estudios han mostrado que no tiene validez discriminatoria, que no discrimina siquiera niveles extremos de riesgo. Niños institucionalizados, postrados, aparecen con valores similares a los de niños de nivel socioeconómico alto de Chile.

Usamos la escala de evaluación Massie-Campbell, que readaptamos y validamos, y encontramos que el 50 % de los niños tienen lo que llamamos *apego de riesgo*

3. Recomendación: volumen dedicado a experiencias internacionales sobre institucionalización, publicado en 2014 en la revista especializada en salud mental del bebé, *Journal of Infant Mental Health*.

*extremadamente evitante*. Es decir, la mitad de los niños institucionalizados ya han perdido la capacidad de conectarse intersubjetivamente con los otros seres humanos. Tú los miras y no te miran. Ahí está el fenómeno del seudoautismo, del que habló Michael Rutter hace mucho tiempo. 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.

Hicimos una intervención. Hicimos algo muy simple: les pasamos un manual a las cuidadoras y las capacitamos durante cuatro horas, nada más. Lo hicimos a propósito, porque queríamos que salieran todos los resultados negativos, como una excusa para decir: «Mira, un manual no sirve de nada; esto tiene que ser algo continuo y permanente». El manual era muy concreto, la idea era que la gente lo pudiera bajar gratis de Internet. Les enseñamos cosas básicas: masaje, cómo establecer contacto visual, cómo estimular la intersubjetividad del bebé, vocalizaciones y cosas un poquito más complejas sobre cómo trabajar temas del temperamento y el apego.

Desgraciadamente, cuatro horas de capacitación y aplicación de un manual durante dos meses sí mejoraron prácticamente todos los aspectos del desarrollo de los niños. Los niños tenían tal nivel de deterioro y vulnerabilidad en el desarrollo que haciendo casi nada, corrigiendo cotidianamente ciertos niveles mínimos de interacción emocional, mejoraron. Y lo que también mostraron los resultados es que los que más mejoraron fueron los que peor estaban. Los niños con más inseguridad en el apego eran aquellos que, con prácticamente nada, hicieron un *catch up*, una recuperación de su desarrollo. Lo que es mucho más prometedor, en el sentido de que hay que hacer cosas, aunque sea poco.

El estudio fue muy importante, porque fue el primero que puso en el tapete el tema del efecto de la institucionalización temprana. Por fin activó en la política pública la conciencia de que los niños institucionalizados no están bien.

Una anécdota, para que se entienda el contexto. En el año 2005 yo hablaba de esto en el Sename y la mitad de las personas se paraban enojadas y se iban. Sufrí mucho *bullying* de todo tipo. Era una ofensa lo que planteábamos, nos decían que estábamos ejerciendo un tipo de maltrato institucional a los niños por estar haciendo eso. Me odiaron durante diez años. Ahora ya todos dicen que es verdad y todos piden disculpas. Fue un estudio que mostró el tema con evidencia empírica.

Lo otro bueno es que fue el primer estudio que hizo lo que ustedes están haciendo: preguntar cómo hacemos la transición de institucionalización temprana a familias alternativas, a familias de acogida.

Ahora ya tenemos el modelo CRESE (cuidado respetuoso emocionalmente seguro), que es un cuidado respetuoso, emocionalmente seguro. Trabajamos una serie de cosas; está todo operacionalizado. Les enseñamos a los adultos a atender el estrés de los niños, a mentalizarlos, a automentalizarse y a regular. Hicimos una revisión de lo que llamamos cuidado respetuoso, que es toda una revolución que está pasando en Chile, que es cómo enseñarles a los adultos a ver las cosas desde el mundo de los niños, con cien por ciento de respeto. No significa que hagan todo lo que quieran, pero: primero, nunca hacerle a un niño lo que a ti no te gustaría que te hicieran;

segundo, tener presente la mente del niño, tener una cultura de respeto absoluto, más allá de la Convención sobre los Derechos del Niño, que es solo un documento.

¿Cómo aprender a ver y vivir las cosas desde el punto de vista de los niños? Imagínense cada situación de un niño y traten de verla desde el punto de vista de él, cómo la vive, cómo la siente. Allá dicen que los niños son todos manipuladores, y si a mí me dijeran que soy un manipulador, yo llamaría un abogado, iría a la televisión. Pero se lo hacen todo el día a los niños. Los castigan y los mandan a la habitación. Y si a uno le hicieran eso en su trabajo, «¡te vas a tu oficina!», ¿cómo se sentiría? Esa es la idea de esto que estamos tratando de hacer. Tiene la sigla AMAR, bien romántico.

Tenemos: un programa de familias de acogida que se llama Amar Familia; un programa para sala de cuna, para todo lo que es institucionalización temprana, que se llama Amar Cuidadores; un programa para jardines infantiles que se llama Amar Educativo y un programa para niños que han sufrido traumas complejos del desarrollo durante los primeros cuatro años de vida, que se llama Programa de Apego y Trauma Complejo. También tenemos un Ministerio del Desarrollo Social, que financió la aplicación de estos programas en casi todas las ciudades de Chile.

El programa Amar Cuidadores es muy concreto para institucionalización temprana, de 16, 24 sesiones, va variando bastante. Promueve el cuidado respetuoso en todo el sistema de cuidado y es una metodología muy concreta. Esto es muy importante como consejo, lo que llamamos allá *transferencia técnica*: no tiene ningún sentido que los investigadores lleguemos con nuestros programas hermosos si, cuando nos vamos, todo se acabó. Gran parte del tiempo se debe invertir en dejar condiciones en la gente y en las instituciones para que sean expertos en los programas y puedan llevarlos adelante una vez que los investigadores los instalan.

También hicimos un estudio de institucionalización temprana en todas las ciudades de Chile. Lo hicimos también en mamás que están con sus bebés en la cárcel; lo hicimos en salas de cuna, en jardines infantiles, en familias de acogida y en niños con trauma. Con este estudio evaluamos muchas cosas en los niños: desarrollo general, apego, desarrollo socioemocional, psicopatología en los adultos, estrés, cuidados desorganizados, ambiente de cuidado. Entrenamos a personas a lo largo de todo Chile para que ellas fueran a ayudar y a enseñar a las cuidadoras estas habilidades de Amar.

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. Tomamos esta escala, que es muy buena y mil veces más barata que la EEDP: escala ASQ-III, y también es más válida y confiable.

Esto nos preocupó: usamos también medidas de observación del apego y encontramos que dos tercios de los niños tienen niveles extremos de riesgo en el apego. Encontramos por lo menos un tercio con niveles extremos de desorganización —tenemos una escala para medir niveles extremos de riesgo en el apego—. Esto solo se encuentra en niños que han sido severamente maltratados, abusados, y un tercio de los niños durante los primeros dos, tres años ya tienen este nivel de riesgo.

Medimos a los adultos. Usamos una escala que se llama *Ambiance*,<sup>4</sup> que microanaliza, a través de videos, conductas muy sutiles de cuidado que llamamos desorganizado. Y encontramos que el 20 % de las cuidadoras en los centros tienen conductas en niveles extremos de maltrato o malos cuidados de los niños. En el estudio de la cárcel encontramos niveles de 25 %. Quiere decir que las madres en las cárceles tienen niveles de cuidado desorganizado similares a los de cuidadores en situación de institucionalización. Esta es una escala muy buena que evalúa todo el ambiente de cuidado del niño: los materiales, las rutinas, las actividades, el juego. Todas las áreas dieron por debajo de lo esperable. Esto no es demonizar a la institucionalización, estos son datos de todo Chile: en todas partes encontramos exactamente lo mismo, todos los criterios que usamos están muy por debajo de niveles decentes.

Desgraciada y afortunadamente nuestra intervención sirvió, pero no tanto como para ayudar a los niños. Mejoró el ambiente de cuidado, la rutina de cuidado, la calidad del apego y el cuidado de los adultos. No mejoró el desarrollo general; no era el objetivo.

La progresión en Chile fue: la institucionalización temprana es lo mejor para el niño; después entramos en una etapa de mayor conciencia: la institucionalización temprana tiene altos niveles de riesgo. El desafío que tenemos por delante ahora, y el que tienen ustedes, es cómo hacemos una transición a familias de acogida. Yo sé que no lo puedo decir, pero nuestros resultados de familias de acogida tampoco fueron muy buenos.

Entonces, este es un gran tema a nivel internacional. Si uno mira cómo se cuida a un niño que estuvo institucionalizado, cómo se cuida a un niño que ha sufrido trauma complejo del desarrollo, todos los estudios han mostrado que uno tiene que ser mucho más que suficientemente bueno. Es decir, a una buena familia —tenemos estudios de adopción que lo han mostrado— le va a costar mucho cuidar a un niño que estuvo institucionalizado; una familia de riesgo va a deteriorar aún más el riesgo prenatal, perinatal y posnatal que el niño trae.

En el fondo, las familias de acogida tienen que ser casi doctoradas en cuidado respetuoso, tienen que ser personas realmente formadas, con un nivel de especialización muy alto, para que realmente ayuden a recuperar el riesgo temprano de los niños. Si no pasa eso, lo que se observa en estudios de seguimiento es que el nivel de desarrollo empieza a deteriorarse. Los niños que han sufrido institucionalización temprana están en condiciones de extremo riesgo, entonces, cualquier cuidado poco respetuoso o inadecuado les genera un efecto mucho más negativo que a un niño que no ha sufrido eso.

Es una cuestión que dejo aquí: necesitamos profesionales superexpertos que recuperen el desarrollo de los niños.

---

4. Atypical Maternal Behavior Instrument for Assessment and Classification.

## El poder de los vínculos

Marina Altmann

*Psicoanalista. Doctora en Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Miembro titular de la Asociación Psicoanalítica del Uruguay. Presidenta del Comité Internacional de Observación Clínica y Testeo de Hipótesis de la Asociación Psicoanalítica Internacional. Miembro del Comité de Investigación Clínica del Comité de Investigación de la API. Asesora académica de la organización no gubernamental Atención a la Temprana Infancia. Autora de numerosos libros y artículos publicados en el Uruguay y en el extranjero.*

Como psicoanalista e investigadora haré un recorrido diferente para atender este tema que estamos tratando. El fin de semana fui a la Feria del Libro Infantil y allí encontré un libro que me sorprendió: *El elefante encadenado*. Se trata de un pequeño elefantito que trabaja en un circo desde que es pequeño. Después de cada función, en la que le generaba alegría a todo el mundo, era encadenado.

Relacioné esa figura del elefantito encadenado con el desafío de cómo entender a estos niños, a estas niñas que están en una institución; cuánto hay en esta situación de encadenamiento y de qué manera se puede salir de esas cadenas que no son reales, son cadenas simbólicas que nos atan, experiencias traumáticas precoces que nos dejan como agarrados a algo que, luego, en el curso de la vida, nos resulta difícil soltar.

Me sentí atravesada por esto y me pareció que me ayudaba a entender algo de ese otro a quien queremos ayudar de alguna forma. Nos enfrentamos a una cualidad emocional: uno puede estar atado a una situación que le toca vivir, de distintas maneras. Entonces, se trata de ver cómo podemos entender la atmósfera emocional de estos niños y estas niñas.

Por ello, el tema que es imprescindible tratar es el poder de los vínculos, tanto a nivel individual como intersubjetivo: la madre con su bebe, el poder que tiene la madre en ese vínculo con su bebe, pero también el poder que ejerce el bebe con sus demandas hacia la madre. Existe en las familias todo un sistema de vínculos y de poder. En las instituciones también. Entonces, ¿cuál es el elemento principal desde el cual tenemos que mirar para poder hacer transformaciones? Y aquí enfatizo los vínculos.

Veamos qué sucede en los vínculos tempranos. Felipe Lecannelier habló de todos estos aspectos, de cuando existen estas marcas, de la falta de contacto entre la madre y el bebe, y en este caso cuando hay una falla de una madre o un padre que no está. Esos contactos se realizan a través de distintos canales: diferentes tipos de miradas, tipos de contacto físico, formas de sostener al bebe (fuertemente, dando sensación de seguridad, por ejemplo), intercambios verbales, si hay ritmos y sincronía, si hay reciprocidad en ese encuentro que va generando ese espacio tan importante para la construcción del psiquismo, que es la intimidad. Es a partir de esa intimidad básica que vamos a ir construyendo el psiquismo. No es solamente a partir del amamantamiento,



aun cuando la relación con el pecho y la nutrición es muy importante. Hay muchos otros canales que van a gestar esa intimidad y que luego es esperable que den lo que llamamos un *apego seguro*.

Este aspecto es muy importante y sencillo, está a la mano de todos, pero, sin embargo, qué poco lo ponemos en juego. Felipe hablaba del entrenamiento de los cuidadores, de trabajar en el entrenamiento de cómo establecer esa relación de intimidad, porque cuando hay dificultades en los niños que están internados, institucionalizados, ellos pueden tener una conducta de rechazo, de evitamiento o de congelamiento hacia la persona que se les acerca. Eso depende mucho del impacto que hayan tenido las experiencias emocionales con sus cuidadores. No me refiero a papá y mamá, sino a sus cuidadores. Es decir que tenemos a mano un instrumento muy valioso que debemos desplegar y desarrollar para aumentar la sensibilidad materna y paterna de los padres, pero también para captar lo que el niño nos va diciendo. Este es el principal punto de partida: potenciar los vínculos primarios. Si ese vínculo primario no se da con los padres, hay un cuidador especial, un cuidador elegido, a quien el niño puede y debería recurrir, para sentirse en algún momento seguro en esa relación. Eso le va a permitir desarrollar mejor su psiquismo.

¿Qué sucede en instituciones donde no existe un vínculo significativo entre el niño y un cuidador principal? Los niños institucionalizados, a nivel psicológico, muestran altas tasas de síntomas psiquiátricos (Landsverk y otros, 2001), abuso de sustancias (Hulburt y otros, 2004), bajos resultados en los estudios y retraso en el crecimiento físico (Stock y Fisher, 2006; Pears, Kim y Fisher, 2006). A nivel biológico, muestran una actividad de cortisol diurna atípica y poco cambio entre la mañana y la noche (Dozier y otros, 2006). Los niños que han sufrido un abandono más severo y más cambios en su institucionalización durante la infancia y la niñez temprana exhiben los valores más bajos de cortisol en la mañana (Bruce y otros, 2007).

Los niños posinstitucionalizados y con cuidadores sustitutos muestran dificultades para reconocer y diferenciar distintas expresiones faciales de emociones, especialmente miedo y enojo. (Masten y otros, 2008; Peers y Fisher, 2005b; Vorria y otros, 2006). Estos hallazgos se han vinculado con una mayor activación de la amígdala izquierda y del hipocampo anterior izquierdo durante el procesamiento de la información de peligro (Maheu y otros, 2010).

El trauma de la separación tiene efectos en los reguladores, como la temperatura, el sueño, etc. Main y Salomon estudiaron los patrones de apego de infantes que han sufrido trauma en el primer año de vida. Encontraron un nuevo patrón de apego: inseguro-desorganizado caracterizado en el 80 % de los infantes maltratados (Calson, 1989); pulso cardíaco más alto y reacciones de alarma más intensas en *Strange Situation* y niveles más altos de cortisol que en otras clasificaciones de apego (Spangler y Grossman, 1999).

En estos casos, los niños presentan problemas en el desarrollo cognitivo, emocional y físico; se genera una dificultad en la formación del *self*, esa identidad tan básica que nos permite querernos, tener autoestima, sentir placer en relacionarnos con otro, sentirnos poderosos. Es decir, se produce una dificultad en la generación de esta identidad básica, que no es tan difícil de trabajar con intervenciones que



fomenten esa posibilidad de que el niño se sienta grandioso, poderoso, contento, seguro, etcétera.

Otro problema que surge es lo que tiene que ver con la integración social. Los niños institucionalizados, generalmente, muestran mayor retraimiento, se aíslan, y sabemos que ese retraimiento genera un montón de patologías cuando se establecen a muy temprana edad. En Uruguay hay un grupo de técnicos, psicoanalistas y pediatras (Bonifacio y otros, 2014), que están trabajando en la detección precoz del retraimiento en los bebés, a través de un instrumento. Esto es muy positivo y aconsejo informarse al respecto.

Estos niños presentan una importante incidencia de depresión y ansiedad. Se sabe que las institucionalizaciones prolongadas no son buenas y que cuanto más temprana es una institucionalización —antes de los dos años—, más graves son los efectos que puede tener. 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 (Cherro, 2015).

La institucionalización conlleva la separación temprana, un tema que ha sido trabajado por numerosos psicoanalistas desde hace muchos años y me gustaría mencionar a algunos. Uno de ellos es René Spitz, que fue un pionero en utilizar la filmación para sus investigaciones de niños hospitalizados. En YouTube están todos sus videos, que les aconsejo ver. En los casos que él presenta, los bebés eran dejados durante tres o cuatro meses por sus madres y, luego de ese período, es visible el deterioro: cambian las miradas, aparecen actitudes corporales, psicomotrices, de movimiento, mucha depresión. A partir de sus observaciones se empieza a conocer el trauma de la hospitalización; de la separación del cuidador en etapas tempranas.

Bowlby presenta su teoría, cuyo centro es el lugar de la angustia de separación y cuyas conceptualizaciones han dado lugar a muchas investigaciones sobre la relación entre los infantes y sus cuidadores.

Piera Aulagnier remarca el exceso de violencia en el discurso materno o de la pareja parental, que se apropia de la capacidad de pensar del niño. La violencia sufrida traería como consecuencia el odio hacia aquellos que le han dado nacimiento, lo que implicaría odiar a todo lo exterior a sí, debido a que la pareja parental es vivida como representante exclusivo de los demás. En los casos en que se presenta un potencial paranoico suele encontrarse una pareja parental que erotiza el enfrentamiento conflictivo, mostrándolo como sustituto de la relación sexual. Conflicto y deseo pasan a ser sinónimos y conflicto de deseos la causa de su origen. A partir de ese momento, uno de los deseos debe ser perseguido y atacado, el sujeto solo podrá conservar su existencia si posee a alguien a quien odiar y alguien por quien ser odiado (dado que sin odio y conflicto no hay origen). Muchas de estas situaciones son las que generan que los niños sean institucionalizados.

Winnicott, conocido pediatra y psicoanalista estudia las angustias de *break down* y de desmembramiento cuando al bebé se lo separa de la madre y no se puede sostener, no hay un *self* que lo sostenga y aparecen estas angustias tan primarias.

Estos mismos aspectos que aparecen en el tema del vínculo temprano también los podemos ver en el análisis de pacientes adultos.

¿Cuáles son los mecanismos que explican los efectos del estrés provocado por la separación temprana? El estrés durante etapas tempranas puede alterar la actividad del eje de estrés y afectar circuitos relacionados a la emocionalidad, a la cognición y al comportamiento maternal. El estrés temprano por maltrato, abandono, violencia, enfermedad psiquiátrica, altera la actividad del eje hipotalámico hipofisario adrenal. Esa hiperactivación del eje reorganiza áreas que tienen que ver con aspectos cognitivos (mentalización) (ejemplo, corteza prefrontal), con emociones (amígdala) y con estructuras vinculadas con la memoria: áreas indispensables para la sensibilidad maternal influyendo en la sensibilidad maternal de esos niños cuando sean adultos (Barret y Flemin, 2011).

La teoría del apego también se refiere al impacto de esta transmisión intergeneracional de modelos representativos que se instalan en la temprana infancia. Ese modo estresante de vincularse y esa respuesta se repiten en la siguiente generación, cuando la persona es madre, pero, en este caso, como un patrón del apego.

¿Qué sucede en casos de institucionalización? Me ha tocado hacer algunos trabajos psicoterapéuticos con madres y bebés que han crecido institucionalizados y el impacto es terrible. La vivencia contratransferencial es como si de pronto la mente de esta madre estuviera vacía, no puede asociar, no puede pensar, ni anticipar situaciones. Su niña de 12 meses está jugando en la sesión (luego de un período de fuerte negativismo y rechazo a la terapeuta) y ella no sabe qué hacer, cómo jugar. La niña se le acerca y ella la rechaza, porque aprendió con un patrón de rechazo y de estrés; no tuvo a nadie que le mostrara un modo distinto de funcionar (a los 12 años fue abandonada por una madre prostituta y su padre no se pudo hacer cargo de ella). Cuando esta niña de 12 meses comienza a vincularse a través de la terapeuta, puede comenzar a jugar, puede comenzar a aprender un modo de estar distinto, y quiere enseñarle a la madre lo que aprendió, un modo de contacto nuevo. Inmediatamente quiere enseñarle a la madre «un modo de vincularse nuevo» y ¿qué sucede? La madre la rechaza nuevamente. Es terrible la fuerza que tiene esta transmisión transgeneracional. Por esta razón, algunas veces se requiere de intervenciones muy calificadas y de mucho esfuerzo para poder transformar este modo de relación que se establece en los vínculos tempranos.

En algunas instituciones se permite y se promueve el vínculo con la madre. En nuestra experiencia en un proyecto que estamos llevando adelante con la ONG ATI y un grupo de investigación de la Facultad de Ciencias, exploramos los factores emocionales del vínculo madre-bebé en dos establecimientos carcelarios en Montevideo: el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR) y El Molino. Este es un proyecto que venimos realizando con el grupo de ATI<sup>5</sup> y la Facultad de Ciencias, de la Universidad de la República.

En algunos de los establecimientos las madres están presas con sus bebés, con sus chicos pequeñitos, y podemos ver el fuerte vínculo maternal que hay entre los niños y estas madres. Está sumamente idealizada la maternidad y tienen un gran sufrimiento, un enorme sufrimiento, no por los niños que están ahí adentro, sino por los que dejaron afuera. Esto fue una sorpresa, porque no lo sabíamos. Los niños que quedan afuera ocupan mucho lugar en la mente de las madres. Vemos algunas de ellas con

---

5. Atención a la Temprana Infancia y su Familia (Marina Altmann, Emilia Sasson, Alicia Perkal, María Bauer, Annabel Ferreira, Laura Szteren).

muy buena capacidad maternal en el cuidado. Y, a veces, también observamos que se repiten los patrones de agresión y de miedo: si yo te pego, tú me pegas; el modo de existir tiende a ser un funcionamiento agresivo, hostil. Hay que modificar ese patrón de relacionamiento y trabajarlo en la relación.

¿Qué sucede en instituciones en donde no se promueve un apego seguro? Los mecanismos de maduración de la regulación afectiva pueden ser dañados, lo que resulta en un llanto incesante del niño, una incapacidad para ser calmado. Aparecen problemas en la alimentación, en el sueño; también puede aparecer hiperactividad, dificultades intensas durante las transiciones, ataques de ira, dificultades en el manejo de las frustraciones y desórdenes somáticos. Son problemas de relacionamiento, hay una alta ansiedad ante la separación y aparece mucha ansiedad frente a los extraños. Cuando la institución no promueve el trabajo con apego seguro, habitualmente vemos este tipo de conductas en los niños (Lieberman, IMHJ 2004: 340).

Si se tienen presentes las causas de internación de niños, niñas y adolescentes en Uruguay, en base al estudio realizado por UNICEF (2010), sobre todo en etapas muy tempranas, hay dos ítems que reúnen las cifras más importantes: situaciones de pobreza (de 0 a 5, 41,6 %) y padres o responsables denunciados como inhábiles. Cuando cambia la edad, sube el maltrato. Me surge la pregunta de qué pasa con los niños menores de 0 a 5 años, que hablan menos, que se manejan a niveles no verbales. Sería interesante saber cómo detectaron el maltrato, probablemente a través de un tercero.

Sabiendo por qué estos bebés están institucionalizados, cuáles son las causas, se podría hacer un perfil mucho más preciso sobre el tipo de intervención que estos niños necesitan recibir en las instituciones.

Mi planteo es la necesidad de tomar como punto de partida el tema de los vínculos, esos vínculos esenciales y primarios sobre los cuales se puede hacer mucho con un entrenamiento relativamente sencillo. Por ejemplo, en uno de los talleres en las cárceles comenzamos a trabajar con fotos de las mujeres con sus hijos, entre ellas. Y observamos que cuando les preguntábamos acerca de cómo se veían a sí mismas, como las otras las veían y como veían ellas a sus hijos, descubrimos que en este trabajo comienzan a descubrirse de otra manera, se va dando la interacción entre ellas, se ven cómo son los afectos que quedan involucrados, y cómo pueden empezar a mentalizarse y pensar lo que les está pasando a ellas y lo que suponen que le está pasando al bebé o al niño en ese momento. Es un proceso de trabajo a partir de lo que les va sucediendo a ellas y lo que van sintiendo que le está sucediendo al otro, con la cualidad de los estados emocionales muy precisos. Los procesos de reflexión son los que permiten un cambio hacia la mentalización, de manera tal que la persona pueda sentirse más segura consigo misma y con los demás.

Para finalizar: ¿qué nos dicen estos estudios? Que la institucionalización no es un fin deseable, ya que puede tener consecuencias duraderas para los niños y las familias. Es una opción difícil, por lo que es importante tomar la decisión correcta para el niño en el momento correcto. Se trata aquí de observar la individualidad. Las leyes son generales, así como los códigos y los procedimientos, pero las personas somos individuales, tenemos emociones particulares, historias particulares, modos de vincularnos particulares y momentos y situaciones de vida diferentes. Eso hace que tengamos que hacer una eva-

luación individual concreta y situacional para tomar la mejor decisión posible, asegurándose de que no hay otras opciones de cuidado alternativo.

### Posibles intervenciones

El objetivo es promover intervenciones que apunten a un apego seguro de los niños con un adulto, independientemente de que sea el padre biológico.

Me resultó muy interesante una lectura en el *Infant Mental Health Journal* de 2014, sobre estudios en Estados Unidos y Rusia, en los que se comparan las familias de acogida con familias con algún vínculo biológico y se encuentra que el desarrollo de los niños institucionalizados fue mejor con las familias de acogida que con determinadas familias biológicas. Es decir, también tenemos que darnos cuenta de que hay familias biológicas que no tienen condiciones ni capacidad para sostener un desarrollo adecuado. Tenemos la idea de que todo tiene que pasar por la familia. A priori, estoy de acuerdo, pero hay que tener en cuenta que no todas las familias tienen las condiciones para el cuidado de los niños.

Por otra parte, las familias de acogida varían en los distintos contextos culturales, porque no es lo mismo la acogida en el pueblo uruguayo que en Rusia, en Rumania o en Estados Unidos. En Uruguay tenemos una cultura de acogida y de ayuda al otro. Este es otro aspecto a tener en cuenta.

Todas estas intervenciones fortalecen la capacidad de mentalización de los cuidadores, lo que les permitirá entender y regular emocionalmente a los niños y regularse a sí mismos en situaciones que implican estrés. El concepto de regulación emocional es central, se da momento a momento, instante a instante, descubriendo las distintas cualidades emocionales. No es lo mismo regular cuando una persona está con miedo que cuando está contenta o en un estado de pavor y de pánico. La regulación no es igual en uno u otro caso y las condiciones que se requieren son diferentes. Se ponen en juego distintas capacidades internas.

También los aspectos locativos, las características locativas de los lugares y los contextos son importantes para mejorar los vínculos y para promover el establecimiento de los vínculos. No es lo mismo, por ejemplo, una institución enorme y oscura, donde haya muchos niños en un mismo cuarto, que una institución donde haya menos niños y haya luz. Son cosas básicas que permiten que la gente se mueva en los espacios y se sienta de manera distinta. Aire, agua, luz, hacer ejercicio son necesidades primarias que tenemos todos y todos merecemos, y deberían estar presentes en estos locales. Los aspectos locativos también hay que tenerlos en cuenta, porque el espacio y cómo uno se mueve en ese espacio también son elementos importantes. Estas características las constatamos en nuestra experiencia de trabajo en El Molino, donde los espacios son más pequeños, y en el CNR, que es un establecimiento penitenciario muy grande.

## Referencias bibliográficas

- AULAGNIER, P. (1975): *La violencia de la interpretación*. Reseña realizada por Bruno Cancio.
- BONIFACINO, N.; PLEVAK, A.; MUSETT, D.; SILVEIRA, A. (2014): «Retraimiento sostenido. Un indicador de riesgo en el desarrollo temprano. Detección e intervención en el primer nivel con la escala ADBB. Experiencia en dos centros de salud pública del área metropolitana». *Archivos de Pediatría del Uruguay*, vol. 85, n. °1, versión on-line ISSN 1688-1249.
- BRUCE, J.; FISHER, P. A.; PEARS, K. C.; LEVINE, S. (2009): «Morning cortisol Levels in preschool-aged foster children: Differential effects of maltreatment type». *Developmental psychobiology*, 51(1), 14-23.
- CHERRO, MIGUEL (2015): *Al calor del hogar*. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Marzo 2015.
- DOZIER, M.; PELOSO, E.; LINDHIEM, O.; GORDON, M. K.; MANNI, M.; SEPULVEDA, S.: ... & LEVINE, S. (2006): «Developing evidence-based interventions for foster children: an example of a randomized clinical trial with infants and toddlers». *Journal of Social Issues*, 62(4), 767-785.
- HERMENAU, K.; HECKER, T.; ELBERT, T.; RUF-LEUSCHNER, M. (2014): «Maltreatment And Mental Health in Institutional Care-Comparing Early and Late Institutionalized Children in Tanzania». *Infant mental health journal*, 35(2), 102-110.
- HURLBURT, M. S.; LESLIE, L. K.; LANDSVERK, J.; BARTH, R. P.; BURNS, B. J.; GIBBONS, R. D.; ... & ZHANG, J. (2004): «Contextual Predictors of Mental Health Service Use Among Children Opento Child Welfare». *Archives of General Psychiatry*, 61(12), 1217-1224.
- LANDSVERK, H. B.; CARLSON, C. R.; STEEN, R. L.; VOSSEBEIN, L.; HERBERG, F. W.; TASKÉN, K.; COLLAS, P. (2001): «Regulation of anchoring of the RII $\alpha$  regulatory subunit of PKA to AKAP95 by threonine phosphorylation of RII $\alpha$ : implications for chromosome dynamics at mitosis». *Journal of cell science*, 114(18), 3255-3264.
- LIEBERMAN, A. F. (2004): «Traumatic stress and quality of attachment: Reality and internalization in disorders of infant mental health». *Infant Mental Health Journal*, 25(4), 336-351.
- MAHEU, F. S.; DOZIER, M.; GUYER, A. E.; MANDELL, D.; PELOSO, E.; POETH, K.;... & ERNST, M. (2010). «A preliminary study of medial temporal lobe function in youths with a history of caregiver deprivation and emotional neglect». *Cognitive, Affective, & Behavioral Neuroscience*, 10(1), 34-49.
- MASTEN, C. L.; GUYER, A. E.; HODGDON, H. B.; MCCLURE, E. B.; CHARNEY, D. S.; ERNST, M.; ... & MONK, C. S. (2008): «Recognition of facial emotions among maltreated children with high rates of post-traumatic stress disorder». *Child abuse & neglect*, 32(1), 139-153.
- MCCALL, R. B.; GROARK, C. J.; RYGAARD, N. P. (2014): «Global Research, Practice, And Policy Issues on the Care Of Infants and Young Children At Risk: The Articles In Context». *Infant mental health journal*, 35(2), 87-93.

- O'CONNOR, T. G.; RUTTER, M.; ENGLISH AND ROMANIAN ADOPTEES STUDY TEAM (2000): «Attachment disorder behavior following early severe deprivation: Extension and longitudinal follow-up». *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 39(6), 703-712.
- PEARS, K. C.; KIM, H. K.; FISHER, P. A. (2008): «Psychosocial and cognitive functioning of children with specific profiles of maltreatment». *Child abuse & neglect*, 32(10), 958-971.
- PEARS, K. C.; FISHER, P. A. (2005): «Emotion understanding and theory of mind among maltreated children in foster care: Evidence of deficits». *Development and Psychopathology*, 17(01), 47-65.
- PEARS, K.; FISHER, P. A. (2005): «Developmental, cognitive, and neuropsychological functioning in preschool-aged foster children: Associations with prior maltreatment and placement history». *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 26(2), 112-122.
- ROMENS, S. E.; MCDONALD, J.; SVAREN, J.; POLLAK, S. D. (2015): «Associations between early life stress and gene methylation in children». *Child development*, 86(1), 303-309.
- STOCK, C. D.; FISHER, P. A. (2006): «Language delays among foster children: Implications for policy and practice». *Child Welfare-New York*, 85(3), 445.
- UNICEF-FUNDACIÓN JUSTICIA Y DERECHO (2013): *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*, UNICEF y Fundación Justicia y Derecho, Montevideo, 2013.
- VORRIA, P.; PAPALIGOURA, Z.; SARAFIDOU, J.; KOPAKAKI, M.; DUNN, J.; VAN IJZENDOORN, M. H.; KONTOPOULOU, A. (2006): «The development of adopted children after institutional care: a follow-up study». *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 47(12), 1246-1253.

# LOS DERECHOS HUMANOS Y LA NORMATIVA NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS DE INFANCIA Y CUIDADOS ALTERNATIVOS

- Emilio García Méndez
- Ricardo Pérez Manrique
- Mirtha Guianze





## Los problemas de la institucionalización, la búsqueda de alternativas

Emilio García Méndez

*Abogado especializado en derechos de la infancia y la adolescencia. Presidente de la Fundación Sur, Argentina. Exasesor regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.*

Pocos temas me parecen más pertinentes y más ubicados en el corazón de la problemática de las políticas sociales. No creo que sea un tema de carácter sectorial, me parece que es central para el desarrollo de las políticas sociales y que es importantísimo. Estoy convencido —y voy a tratar de que quede en evidencia— de que está en un centro neurálgico de las políticas sociales. Quien resuelva adecuadamente este tema habrá resuelto una parte importante de las tendencias de las políticas sociales y quien no lo resuelva habrá contaminado negativamente otras políticas sociales.

Me parece particularmente pertinente comenzar con una brevísima mención a la perspectiva con la que voy a abordar el análisis. Es decir, responder la pregunta legítima que ustedes se hacen, que es: ¿desde dónde dice las cosas que está diciendo? No solamente es importante lo que uno dice, sino desde dónde lo dice.

Voy a hablar desde una triple perspectiva. En primer lugar, desde una perspectiva crítica, en un sentido muy preciso de la palabra. Voy a usar la palabra *crítica* en un sentido muy modesto. Cortázar decía que las palabras son como los cuchillos: cuando uno las usa mucho, cuando abusa de ellas, pierden el filo. Y me parece que *crisis* es una de esas palabras y *crítica* es otra. Cuando uno se enfrenta a palabras como estas tiene dos posibilidades: deja de usarlas o especifica en qué sentido las va a usar. Y yo no quiero renunciar a la perspectiva crítica, pero como soy consciente del abuso que se hace del concepto de crítica, me siento en la necesidad de especificarlo; ya dije que lo voy a utilizar en un sentido muy modesto.

Entiendo por una *perspectiva crítica* aquella que considera que las cosas no son siempre como aparecen frente a nuestros ojos y me permito dudar de que las cosas sean siempre como aparecen frente a nuestros ojos. Esto es particularmente importante en un campo como el de la infancia, porque pese a que ha pasado tanto tiempo, sigo pensando —y, lamentablemente, la realidad me sigue dando la razón— que en materia de infancia las peores atrocidades se siguen cometiendo mucho más en nombre del amor, la piedad y la compasión, que en nombre de la propia represión. Por esto mi enfoque es crítico.

En segundo lugar, mi enfoque es histórico —no puede dejar de serlo—, porque cuando uno habla de derechos —y los derechos humanos son derechos concretos—, lo que distingue a nuestra época, como dice Norberto Bobbio, filósofo del derecho italiano, en un libro maravilloso que se llama *La era de los derechos*, es que el problema de los derechos, hoy en día, no es tanto su legitimación, sino su efectiviza-

ción y cumplimiento. Los derechos humanos hoy son normativamente existentes. Y cuando uno habla de derechos, el enfoque debe ser histórico, porque el mayor peligro que acecha a un derecho es su naturalización. Cuando perdemos de vista el origen histórico de los derechos, estamos preparados para perderlos. Siempre digo que si uno sale a la calle, por lo menos en mi país, y le pregunta a una muchacha muy joven desde cuándo la mujer vota, es probable que diga «¿cómo desde cuándo?, ¿alguna vez la mujer no votó?». Este es el riesgo de la naturalización de los derechos. En Argentina las mujeres votaron por primera vez en 1952 y la historia universal del sufragio da algunas sorpresas interesantes: las mujeres turcas tuvieron derecho al voto 50 años antes que las mujeres francesas. Entonces, cuando uno habla de derechos la perspectiva histórica es imprescindible, porque aquellos que no conocen su historia están condenados a repetirla. ¿Y qué parte de la historia uno no quiere repetir?

El tercer enfoque de mi perspectiva se relaciona con el hecho de que es preciso, para abordar estos temas, dejar de lado la hipocresía. Aquí recuerdo una frase de Bertolt Brecht poco conocida: «Cuando la hipocresía es de baja calidad, es mejor decir la verdad».

Estos son los tres elementos de mi perspectiva.

El título de este seminario no deja dudas de cuál es el eje central de este debate: «El derecho a crecer en familia». La primera pregunta es: ¿en qué familia? Me parece que la prioridad en la Convención sobre los Derechos del Niño no es la familia en abstracto, sino la familia de origen del niño. Esto no está en el «espíritu», está en la letra de la Convención. Algunos notables psicólogos de Argentina se han preocupado por cómo generaciones de padres de clase media adoptantes pueden maternar o paternar y nunca se han preguntado de dónde vienen estos chicos que ellos enseñan a paternar y maternar. Todo niño tiene derecho a una familia, que, a mi juicio, en primer lugar debe ser la suya, y el resto son las alternativas. Todo niño tiene derecho a una familia, pero no toda familia tiene derecho a un niño. Adoptar o acoger es un deseo, no un derecho. No hay que confundirse, hay que colocar las cosas en su lugar.

El punto que nos convoca en este contexto son los problemas que genera la institucionalización. Y subrayo esto de *los problemas de la institucionalización* y no la institucionalización per se, porque no me parece justo ni conveniente demonizar la institucionalización por la institucionalización misma. Parecería que esto que estoy diciendo es hoy políticamente incorrecto, pero a esta altura no pienso cambiar. Porque existen motivos, casi siempre de carácter excepcional y de corta duración, que justifican la institucionalización. Entonces, no se puede demonizar la institucionalización por la institucionalización.

Hay tres problemas centrales de la institucionalización, que es necesario debatir: sus motivos, cuando no es legítima; 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.

Que la institucionalización no es un mal en sí mismo lo demuestra el hecho de que, analizada históricamente, en algún momento fue un remedio extraordinario contra el infanticidio. Las causas del infanticidio están vinculadas a las causas del abandono.

Les recomiendo un libro de la década de los noventa que se llama *Sacrificados por honor*, del historiador americano David Kertzer. Es un análisis histórico y estadístico de la institucionalización, el abandono y el infanticidio en la Europa del siglo XIX, sobre todo en Italia. Hay dos regiones italianas que, desde el punto de vista demográfico, son absolutamente iguales: Cerdeña y Sicilia. Este estudio muestra, con estadísticas confiables —porque del infanticidio siempre hubo estadísticas confiables y también del abandono—, que entre 1823 y 1832, mientras en Sicilia el abandono de niños era el 5,6 % total de los nacimientos, de cada 100 nacidos vivos 5,6 eran abandonados y en consecuencia institucionalizados, en Cerdeña eran el 0,6 %. ¿Cuál era la diferencia? La Iglesia Católica.

La concepción del infanticidio y el abandono tiene que ver con la concepción de los hijos bastardos, con la concepción de la legalidad o de la ilegalidad. Las causas fundamentales del infanticidio pasaban por ocultar la vergüenza de un hijo ilegítimo. Las cifras son aterradoras, diez veces más infanticidios y abandono en una región fuertemente permeada culturalmente por la Iglesia Católica, lo que no ocurría en una región como Cerdeña, los sardos colocaban una cruz y ya ni sabían de qué se trataba, no penetraba en la cultura. No se necesita ser demógrafo ni adivino para saber que la ciudad con mayor número de infanticidios y abandonos era Roma.

Esta historia está llena de paradojas, por eso el enfoque histórico es necesario. Por ejemplo, quien liberó a los hombres de toda responsabilidad por sus hijos ilegítimos fue la Revolución Francesa. Mientras en Inglaterra los padres pagaban por la manutención de sus hijos legítimos e ilegítimos o iban presos, la Revolución Francesa liberaba absolutamente a los hombres de toda responsabilidad por los hijos ilegítimos. Y países como Italia, Serbia, Polonia, Rumania, entre otros, prohibían, hasta la Primera Guerra Mundial, cualquier tipo de investigación sobre la paternidad.

Traigo esto, primero, porque es intrínsecamente pertinente. Y porque esta historia no es apta para maniqueístas. Acostumbro decir que una de las herencias malditas de nuestras dictaduras, de las tantas dictaduras, es que hemos crecido con un pensamiento maniqueísta. Pensábamos, por ejemplo, que en la sociedad se concentraba todo el bien y en el Estado todo el mal, y después vino la democracia y aprendimos que el bien y el mal están democráticamente distribuidos entre el gobierno y la sociedad, que no hay culpables ni inocentes automáticos por su pertenencia institucional. Entiendo que es con esta perspectiva no maniqueísta que uno tiene que acercarse a estos temas.

Voy a hablar de algunas tendencias en América Latina para ver en qué medida se verifican más o menos en un contexto como el de Uruguay.

En América Latina una de las principales causas de la internación fue la pobreza. ¿Fue o sigue siendo? Entonces, aquellos que no conocen su historia están condenados a repetirla. Esta es una de las partes de la historia que muchos no queremos repetir. La pobreza terminaba o empezaba generando un conflicto entre la familia y el niño, o entre el niño y la familia. Y las leyes anteriores a la Convención no entendían la sutileza de este conflicto, que reconoce dos grandes hipótesis: la familia que quiere y no puede y la familia que no quiere, que abusa, maltrata, etcétera. Por eso, nada contra la adopción, cuando la adopción sea la respuesta dramática individual a un problema

dramático individual. Pero todo contra la adopción, cuando se convierte en un mecanismo de la política social para resolver o intentar resolver la pobreza.

Mientras en América Latina haya declaraciones de estado de abandono por pobreza, la más pura de las adopciones estará moral y éticamente comprometida. Porque en estos temas muchas veces hemos perdido la capacidad de percibir lo obvio y de pensar que el niño no tiene derecho a una familia en primera instancia, sino que tiene derecho a su familia.

Históricamente, con indiferencia ante esta sutileza entre la familia que quiere y la familia que quiere y no puede, indiscriminadamente se respondió con declaraciones de estado de abandono. Este es el origen, y no otro, de los problemas, cuantitativamente hablando, masivamente hablando, de la institucionalización que hoy enfrentamos. Y para esto se hizo la Convención sobre los Derechos del Niño, para esto planteamos una perspectiva de derechos. Siempre me ha costado entender qué cosa era esto de la perspectiva de derechos, pero he entendido qué cosa no es una perspectiva de derechos. Una perspectiva de derechos no es una perspectiva de corto plazo. Ninguna perspectiva cortoplacista es una perspectiva de derechos. Esto se ve con mayor claridad en los temas vinculados al trabajo infantil.

El derecho del niño a su familia está normativamente consagrado. Por eso la frase de Bobbio es casi obvia. Se concentra en los artículos 9 y 20, en los que la Convención resume su perspectiva con relación al apoyo a la familia de origen del niño.

La Convención dice básicamente tres cosas. En primer lugar, que el niño tiene derecho a no ser separado de su familia de origen por razones de pobreza. Después de que se hizo la Convención hubo que traducirla a las legislaciones nacionales y, en ese sentido, Brasil fue el país pionero con el Estatuto del Niño y el Adolescente. En 1990 se redactó un artículo (el 23 del Estatuto), que está presente en todas las leyes de protección de infancia que se escribieron en América Latina después de la Convención y del Estatuto. Palabras más, palabras menos, este artículo, cuyo origen es el 23, que a su vez es la traducción del 9 y el 20, dice: la mera falta o carencia de recursos materiales no podrá jamás constituir un motivo suficiente para la pérdida o suspensión del patrio poder. Dicho en cristiano: a una familia no le pueden sacar el hijo porque sea pobre. Por tanto, enseñarles a materner, a paternar a los que van a sustituirla sin políticas sociales no solo es un error, es una ilegalidad. Entonces, el primer punto de la Convención en esta materia es el derecho del niño a no ser separado de su familia de origen por pobreza.

El segundo punto es el derecho a no ser separado de su familia salvo como producto de una decisión revisable judicialmente. Y en cuanto a esto de *decisión revisable judicialmente*, me permito decir que la Convención, sobre todo para nosotros, en América Latina, no es un techo más arriba del cual no podemos ir, sino un piso más abajo del cual no podemos llegar. Por tanto, si la Constitución establece esta garantía, las políticas sociales y las políticas de infancia no pueden no traducirla. La decisión no solo tiene que ser revisable judicialmente, sino que, esencialmente, tiene que ser una decisión judicial. La responsabilidad del Poder Judicial es una responsabilidad última y también *prima facie*, salvada la cuestión de naturaleza emergencial.

La separación tajante de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial es condición necesaria, aunque no suficiente, para una política justa y racional en la

materia. Las cuestiones vinculadas al debido proceso no solamente se refieren a los procesos judiciales, sino que se refieren también a los procesos de carácter administrativo. El debido proceso no es una garantía solo en el ámbito judicial, es una garantía en el ámbito administrativo que, a su vez, es revisable judicialmente.

En la búsqueda de alternativas a la institucionalización, porque, sin demonizarla, es justo buscar alternativas, ha surgido la figura interesante del acogimiento familiar.

Es preciso dotar a esta alternativa de reglas claras. Y la fuente de las reglas es la Convención sobre los Derechos del Niño, no hay mucha cosa para inventar aquí. (Una jurista dice que sin esas reglas el acogimiento familiar se va a transformar en una forma de evitar la institucionalización de bebés sanos y blanquitos menores de 12 meses. Esta institucionalización siempre se evita, es al grueso, al problema central de la institucionalización al cual uno tiene que dirigirse.) Si no dotamos al acogimiento familiar de legitimidad, se convertirá en una de las formas más perversas de la institucionalización, porque ni siquiera tendrá la transparencia y el carácter público de la institucionalización. Pero parece que para muchos algunas privatizaciones están mal y otras están bien.

Y, por último, cualquier alternativa a la institucionalización tiene que ser legítima, para lo cual debe tener reglas claras y ser transparente. En Argentina tenemos un nuevo Código Civil que partió de un proyecto de reforma elaborado por la Corte Suprema de Justicia, lo cual me parece un verdadero absurdo, porque los que hicieron la reforma son aquellos que tienen que juzgar su eventual constitucionalidad. Donde se regulaba el tema de la *guarda* —como lo llamamos en Argentina, y las guardas puestas son una forma de burlar el Registro Único de Adoptantes—, el Código Civil en la versión elaborada por la Corte Suprema de Justicia decía que el acogimiento familiar se podía dar cuando hubiera razones de parentesco. Lo cual es razonable, porque el niño tiene derecho, después de a su familia, a su familia extendida. Pero la Corte agregó «o afecto», que quería decir cualquier cosa. La Fundación Sur logró que en la Cámara de Diputados, que para bien o para mal es la cara del país, el afecto fuera suprimido. Qué feo suprimir el afecto, pero cuando eso implica cerrar la puerta al tráfico de niños, bien vale suprimirlo.



## Derecho internacional y derecho nacional. El derecho a crecer en familia

Ricardo Pérez Manrique

*Ministro de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay.*

Siguiendo la línea de la desinternación de Emilio, que hizo un planteo de carácter general, voy a presentar un enfoque de esta cuestión del derecho del niño a vivir en familia y de los modos de inserción familiar; luego voy a presentar un enfoque a partir del derecho internacional de los derechos humanos, para pasar a las soluciones del derecho uruguayo y, al final, a hacer algunas propuestas sobre cómo debería seguir esto.

Hoy UNICEF nos convoca a pensar sobre esta temática y la convocatoria es absolutamente oportuna, porque estos son de los temas de los que no hablamos. Continuamente está en el tapete y tiene una gran pujanza desde el punto de vista del debate público la cuestión de los adolescentes infractores, que conforman un grupo humano de unas mil personas, mientras que las cifras expresan que tenemos 3571 niños institucionalizados, la tasa más alta de los países comparados. O sea que este es uno de los verdaderos problemas de la infancia en el Uruguay y de los problemas más importantes, porque de estas categorías de vulneración de derechos provienen gran parte de esos chicos que después generan ruido cuando cometen infracciones a la ley penal.

### Derecho internacional de los derechos humanos

Si nos posicionamos en el derecho internacional de los derechos humanos, es obvio que la Convención implica un nuevo estatuto de relacionamiento y de regulación de las relaciones entre los niños y el mundo adulto, un cambio de paradigma en el cual esta cuestión de la perspectiva de derechos se vuelve central.

Por eso, discrepo absoluta y radicalmente, en épocas de Convención sobre los Derechos del Niño, en hablar de estado de abandono. *Estado de abandono* es un concepto cargado de subjetivismo, un concepto punitivo respecto de alguien que abandona y discriminador respecto de quien es «abandonado».

Es éticamente reprochable el abandonar desde el punto de vista de la consideración social. En una perspectiva de derechos, los niños abandonados están en una situación de amenaza o vulneración definitiva de algunos derechos, esencialmente del derecho a la integración familiar. Lamentablemente, este es un cambio que no ha llegado a las ciencias del comportamiento: la psicología y la psiquiatría siguen hablando del abandono como un concepto sustancial, cuando debe introducirse el tema de la perspectiva de derechos.

Esta cuestión del derecho del niño a vivir en familia ya está presente en el «Preámbulo» de la Convención, cuando establece que considera que la familia es el ámbito adecuado para que el niño se desarrolle en cuanto sujeto de derechos y obligaciones. Después, además de algunos artículos que ya se mencionaron acá, creo que son im-

portantes los artículos 7 y 8, el derecho al nombre y el derecho a la identidad, porque una institucionalización masiva cuestiona la propia identidad del niño. En los estudios que tenemos a la vista vemos que hay un proceso de despersonalización, consecuencia directa de la institucionalización. Las instituciones no crean subjetividad adecuada, despersonalizan.

Hace pocos días encontré una película muy vieja, con Morgan Freeman, que se llama *Sueño de libertad*. Se trata de un señor que hace 50 años que está preso y un día el sistema resuelve ponerlo en la calle. El hombre había perdido absolutamente cualquier vinculación con la sociedad. Literalmente, puesto en la calle, lo ponen en un supermercado a envolver productos y termina colgándose en su habitación.

Con esto quiero decir que ontológicamente la institucionalización, de acuerdo a su función, puede cumplir, en determinadas circunstancias, una función de protección, pero si esa función de protección no es acotada en el tiempo y no se logran salidas rápidamente, termina conspirando contra la propia individualidad, el propio carácter de sujeto del individuo. Destruye su subjetividad y se la transfiere a la institución. Y ni que hablar en el caso de los niños que permanecen varios años en esa situación.

El derecho del niño es a no ser separado de sus padres, excepto cuando su interés superior lo haga necesario y sujeto a decisión judicial. Hay un instrumento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Opinión Consultiva sobre derecho de los niños migrantes, un documento de agosto del 2014, que es una magnífica descripción de lo que es el debido proceso para los niños en situación de vulnerabilidad.<sup>6</sup> Es una síntesis de toda la elaboración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia del debido proceso de los niños y es un documento insoslayable en cualquier estudio sobre infancia.

El artículo 16 de la Convención establece el derecho a no sufrir injerencias ilegales o arbitrarias en la vida privada del niño. Y, vaya cómo muchas veces, el niño termina en una institución, porque no se respetó el principio de legalidad, no se ha respetado el debido proceso, lo que constituye, en sí, una injerencia ilegal o arbitraria en su vida privada.

El artículo 20, que me parece que es el clave, habla de niños privados de su medio familiar. El niño puede estar privado de su medio familiar por dos razones: porque la familia es inexistente, por distintas razones, porque se perdió, no se puede ubicar, el niño es huérfano, la familia no está; o porque la familia no cumple a satisfacción la función de protección. Hay que saber distinguir cuándo no cumple porque no puede y cuándo no cumple porque no quiere. En ambos casos es evidente que el niño necesita una situación de protección de derechos que lo inserte familiarmente en una nueva solución. El artículo 21 describe la adopción como una alternativa para esto.

El artículo 23 se refiere a los derechos del niño físicamente impedido. Es el reconocimiento de los derechos de los niños que tienen una discapacidad física en la perspectiva de la especialidad de su situación.

Un artículo capital, el 25, establece el principio de revisión periódica. El principio de la Convención es que no hay depósitos de niños, que una institución no es un depósito para el niño, sino que el niño debe estar allí por el menor tiempo posible y siempre tiene que buscarse una salida alternativa para su inserción en un grupo

6. OC 21/14 de 19 de agosto de 2014 «Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional».



familiar satisfactorio. Los niños permanecen en las instituciones indefinidamente, porque no se cumple con esta obligación central del Estado.

Hablé hoy de principio de legalidad, y acá estamos en un terreno muy resbaladizo desde el punto de vista de los derechos, porque la Regla 11.b, sobre menores privados de libertad, considera privada de libertad a toda persona que esté internada por cualquier razón en un establecimiento del cual no puede salir por su propia voluntad. Un niño que está en uno de estos establecimientos de protección, si se escapa, queda en condición de que se escapó, es prófugo de ese establecimiento. O sea que ahí hay un límite muy claro con respecto a la privación de libertad.

Otro documento muy importante son las *Directrices para el cuidado alternativo de los niños*, que desarrolla los principios de necesidad y de conveniencia para decretar la separación del niño y, después, para buscar la inserción familiar, la necesidad del acogimiento residencial como último recurso, y la necesidad de preservar, proteger y fomentar la vida en familia del niño, niña o adolescente, cuando la familia no está o no puede cumplir su rol. Las alternativas pueden ser cuidado familiar, familia sustituta o la adopción.

En el párrafo 122, las *Directrices* establecen expresamente que los centros de acogimiento residencial deben 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, en 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 e incluso mediante la adopción o la Kafala,<sup>7</sup> cuando proceda.

El párrafo 123 de las *Directrices* es una síntesis de la posición del derecho internacional de los derechos humanos sobre la cuestión del derecho del niño a vivir en familia, el acogimiento familiar y cuáles son los límites, el estándar en el cual es aceptable, por vías de excepción y por vía extraordinaria, que el niño esté en una situación de institucionalización.

## Derecho nacional

### *Desde lo jurídico*

Hecho el encuadre anterior, nos interesa hablar del derecho uruguayo, de cuáles son las normas nacionales vigentes. Hice un repaso normativo porque según el documento que se nos alcanzó, uno de los desafíos que se plantean a los Estados es el ajuste legislativo en función de reforzar el derecho del niño a vivir en familia y, por esa vía, las alternativas a la institucionalización.

Si uno va al derecho uruguayo la cosa debería ser mejor, pero no es tan mala. Tenemos vigente el Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado en el 2004, pero que fue redactado en 1997. Un Código que se aprueba con el propósito de ajustarlo en función de sus avances y dificultades, y que se aprueba cuando se produce un cambio de gobierno. Por tanto, tuvo muchas dificultades para asentarse, incluso desde el punto de vista puramente jurídico, en cuanto a su implementación.

7. Derecho islámico.

Existe en este Código una norma que me parece satisfactoria, que es el artículo 12, que establece el derecho del niño al disfrute de sus padres y de su familia. Y nombra una serie de situaciones que se pueden dar cuando hay problemas en la afectación del derecho del niño a la integración familiar. El mensaje es que la vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral. Consecuentemente, todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas.

Primera instancia, el niño solamente puede ser separado de su familia cuando, en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación familiar sustitutiva. Tienen que sobrevenir circunstancias especiales que determinen la separación del núcleo familiar, respetando el derecho a mantener vínculos afectivos y contacto directo con uno o ambos padres, salvo si es contrario a su interés superior.

Cuando el niño carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza, la que será seleccionada atendiendo a su bienestar. Solo en defecto de esta alternativa se considerará el ingreso a un establecimiento público y se procurará que su estancia allí sea transitoria. En el derecho uruguayo la última alternativa es la institucionalización, procurando que sea por el más breve tiempo posible.

Si bien sigue un orden lógico en cuanto a las distintas instancias o situaciones que se pueden dar, este artículo podría haber sido más enfático. Pero nadie puede decir que da margen a soluciones tutelares. Este artículo tiene margen suficiente como para aplicar la ley con un criterio de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, al enfoque que dio Emilio y a este enfoque que he tratado de dar en la primera parte de esta intervención.

Una pequeña digresión para ubicarnos, porque esto tiene que ver con que si hay que fomentar o no un cambio legislativo, si es necesario o no un cambio legislativo. El Código realizó dos grandes diferenciaciones. Una, adolescentes infractores de entre 13 y 18 años, sobre los cuales no vamos a hacer ninguna mención en ese momento. Dos, en el artículo 117 estableció dos situaciones, la de niños amenazados o vulnerados en sus derechos, con una correcta definición de cuál es la situación de aquel niño que estaba sujeto a amparo, a protección anteriormente, y la de niños que vulneren derechos de terceros, en referencia a aquellos niños, menores de 13 años de edad, que cometan delitos.

Para ello estableció un procedimiento que se celebra ante un juez de familia, no ante el juez penal, con lo cual se separan las jurisdicciones que vienen tradicionalmente juntas desde la vieja historia de la doctrina tutelar del Tribunal de Chicago de 1899, en la cual la protección o lo tutelar se sumaba a lo penal. Se establece un procedimiento sumario por el cual, con todas las garantías del debido proceso, se adoptan medidas de protección que están definidas como *numerus clausus*. Es decir, las únicas medidas de protección que se pueden adoptar en el marco de un proceso de protección son las establecidas en los artículos siguientes.

Sin embargo, aquí hay una infracción a la ley que se comete de manera permanente, todos los días se inventan medidas que no están previstas, se disponen cambios de tenencia, se incide en la vida familiar de una manera muy fuerte, mediante la invocación de una amenaza o vulneración de derechos.

En realidad, hay una única medida que prevé, la del artículo 123 del Código, que establece la cuestión de la internación o de la ubicación del niño en un establecimiento de 24 horas. Dice: «Derivación a centros de atención permanente. El juez podrá disponer la derivación de un niño o adolescente a un centro de atención permanente como: 1) medida de último recurso, 2) cuando se encuentre gravemente amenazado su derecho a la vida o integridad física. Esta medida no podrá implicar en caso alguno privación de libertad, durará el menor tiempo posible, promovándose la superación de la amenaza de sus derechos para favorecer su egreso». El último inciso recomienda mantener absolutamente los vínculos afectivos, aun en esta situación.

Según este artículo, solamente se puede institucionalizar como medida de último recurso, ante grave afectación del derecho a la vida o la integridad física del niño, que no puede implicar privación de libertad, que debe durar el menor tiempo posible, promovándose la superación de amenaza de sus derechos para favorecer su egreso. Esto tendrá que provenir de las políticas sociales, de la política institucional, pero hay que articular una serie de esfuerzos, por imperativo legal, para permitir que cese cuanto antes esta situación de amenaza o vulneración de derechos que llevó a su institucionalización.

También debemos citar la ley de adopción: la adopción estaba prevista originalmente en el Código de la Niñez y la Adolescencia, que en realidad era una variante de la vieja legitimación adoptiva de la ley de 1945, copiada de una ley francesa. Cabe recordar que un niño para estar en condiciones de ser adoptado no requiere declaración alguna de estado de abandono, no se puede fundar en estado de abandono, sino que el único motivo en el que se puede fundar (artículos 133 y siguientes) es que el niño está separado definitivamente de su familia de origen. Su familia de origen lo agrade, por lo tanto, no puede darle protección, o su familia no puede cumplir su rol, no quiere cumplir su rol o directamente su familia de origen no está. Esta es la concepción en función de la cual y como consecuencia de la garantía de derechos, debe analizarse esta cuestión de la integración del niño en la familia. El derecho vulnerado en esos casos es el derecho a la vida en familia y a la integración familiar. Leyes 18.590 y 19.092.

### *Análisis desde la realidad*

Pasemos al análisis crítico de la realidad. El primer análisis crítico que tengo que hacer de la realidad es que tenemos una altísima tasa de institucionalización, que no tengo ninguna duda de que tiene un origen altísimo en decisiones judiciales, y lo que más me preocupa no es la tasa de decisiones judiciales, sino la forma como se resuelve judicialmente este tema. Ese es el enfoque que queríamos hacer y hacia lo que queríamos apuntar.

Los juristas decimos que cuando la ley establece determinadas condiciones para resolver un problema, pone en los hombros del operador lo que se llama una *carga especial de argumentación*. Es decir, lo único que permite que la decisión sea legítima, que no sea abusiva, es que la carga de argumentación sea correctamente satisfecha. Con esto quiero decir que cuando decreto una separación de un niño de una familia y decreto una institucionalización, tengo que argumentar —esto está muy bien descrito en el artículo olvidado 86 del Código de la Niñez y la Adolescencia, cuando se refiere a la carga de argumentación que tiene un juez para privar de libertad a un adolescente

infractor— por qué dentro del rango de medidas disponibles no tengo una medida que no implique privación de libertad. El razonamiento es: descarto todas las medidas posibles, por tales razones lo argumento, lo fundamento adecuadamente y concluyo que solamente puedo aplicar la privación de libertad.

Lamentablemente, esta medida del artículo 123 se adopta muchas veces sin cumplir con esa carga de argumentación, sin decir que se toma *ultima ratio*, porque no hay más remedio, sin decir cuáles son los derechos realmente amenazados o vulnerados, porque determinar qué derechos están amenazados o vulnerados me va a permitir decir cuándo termina la medida, porque es cuando se hizo una efectiva restitución de los derechos.

## Cómo mejorar

Entonces, hay una respuesta judicial que tiene que mejorar, hay una respuesta institucional defectuosa porque las instituciones están habituadas a que en la doctrina de la situación irregular la única respuesta sea la institucionalización, pero tenemos que revertir esta cuestión.

Cuando se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia dije claramente que la primera carga que tenía el Instituto del Niño y Adolescente (INAU) era revisar, aplicando el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos del Niño, la situación de los niños que tenía internados por amparo. Esa revisión nunca se hizo y esos niños sufrieron la peor de las violencias: el olvido, el olvido institucional, por desidia y negligencia o por simple incapacidad de pensar en términos de derechos. Nadie pensó en restituir los derechos de esos niños, y pasaron cuántos años del Código y seguimos en una situación similar.

Desde lo judicial hay que cambiar el modelo; el objetivo es la reducción de los niños internados por protección que no responde a una lectura de derechos, porque la calificación de los niños tendría que ser en función del derecho amenazado o vulnerado que los ha llevado a estar institucionalizados. Si no, se sigue hablando para justificar la institucionalización, como podemos leer de «abuso, vulneración de derechos de terceros, situación de calle, corrección, fuga del hogar, consumo de sustancias psicoactivas, patología psiquiátrica —si existe patología psiquiátrica tiene que estar en un hospital y no en INAU—, los padres son responsables, maltrato...».

Con esto estoy cuestionando un tema institucional, de lo cual me hago cargo y cargo las culpas a mi Poder, el Judicial, que integro en cuanto corresponde.

También en las políticas desarrolladas por el poder administrador al respecto, esencialmente el incumplimiento del artículo 25 de la Convención. Hay un problema de remover cimientos, que, pese a los años de Convención, etcétera, no se han removido.

Sinceramente, creo que el Código de la Niñez y la Adolescencia merece ser reformado, pero mediante un análisis serio y profundo de este rubro: artículo 117 y siguientes.

Hay que revisar y reforzar el enfoque de derechos con las garantías y las políticas públicas adecuadas.

En el centro está el derecho del niño a vivir en familia, el derecho del niño a ser protegido en el ejercicio de sus derechos. Esta cuestión seguirá siendo motivo de observación de los organismos internacionales, mientras tengamos cifras que son absolutamente inaceptables.

## Institución Nacional de Derechos Humanos: análisis técnico en un marco de derechos

Mirtha Guianze

*Presidenta de la Institución Nacional de Derechos Humanos.*

Esta afluencia de público extraordinaria, de todas las instituciones, de todas las organizaciones, me parece muy importante, puesto que tenemos que construir espacios de diálogo y escucharnos mutuamente. Debemos de trabajar en conjunto y, por lo tanto, tenemos que analizar cómo seguiremos de aquí hacia adelante. Abordamos la construcción teórica, pero tenemos que ver cómo vamos a ponerla en práctica.

La única manera que tengo de abordar mi intervención es a partir del trabajo realizado. Trabajo que ha realizado la Institución Nacional de Derechos Humanos, pero analizado en el marco de las recomendaciones que Uruguay ha recibido del Comité de los Derechos del Niño y del marco normativo.

En primer lugar, considerando las intervenciones anteriores, creo que tenemos que tener en cuenta una recomendación genérica, como punto de partida.

En esta recomendación «El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para garantizar la plena aplicabilidad de la Convención en el ordenamiento jurídico interno e incluya en su próximo informe periódico información sobre los casos concretos en que los tribunales nacionales hayan aplicado directamente la Convención. El Comité insta al Estado parte a que lleve a cabo actividades de sensibilización sobre el contenido de la Convención, en particular entre los jueces, los abogados y los agentes del orden, así como entre los miembros de la Asamblea General de Uruguay y otros actores encargados de la aplicación de la Convención».

Esta recomendación es importante, en el marco del diálogo que tenemos que entablar, partiendo, de la sensibilización de los operadores, y todo lo que acaba de decir el doctor Pérez Manrique, que me parece muy positivo, en cuanto a la interlocución con el Poder Judicial.

En la perspectiva de la Institución Nacional de Derechos Humanos, que tiene como mandato la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, la temática de la niñez ha sido un objetivo prioritario desde el comienzo.

Dado el corto tiempo que llevamos funcionando, nuestros escasos recursos humanos no nos habían permitido, en principio, abocarnos a la función de *ombudsman* de la niñez o, al menos, llevar a cabo un monitoreo en forma, vigilar la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, porque eso requiere suficientes recursos humanos y materiales.

Y es en esta labor que UNICEF nos ha dado un apoyo decisivo. En 2013 la Institución y UNICEF firmaron un convenio marco para la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en instituciones del Estado. Es sabido que comenzamos con adolescentes infractores, porque era un aspecto que estaba en la mira de la sociedad, pero en el año 2014 se incorporó la temática del

monitoreo del sistema de protección de tiempo completo. Tanto la Institución como UNICEF como, específicamente, el equipo técnico que asumió esa tarea, tuvieron en cuenta que la respuesta del Estado requiere una mirada específica a las condiciones de vida de los niños asistidos en ese sistema, de manera de avanzar en las garantías para su protección.

Normalmente la gente piensa solo en los adolescentes infractores. Sin embargo, esos adolescentes tienen una condena determinada que cumplirán y ese lapso es el que vigilamos. Pero estos niños y niñas del sistema de protección, muchas veces tienen su propia vida por condena, desde que nacen sufren vulneración de sus derechos. Si no atendemos ese sistema de protección, inevitablemente el conflicto puede replicarse después en el sistema de adolescentes infractores y condicionar incluso su vida adulta.

En esta primera etapa que se desarrolló en el 2014, se implementaron visitas a los 19 departamentos de Uruguay, comprendiendo centros de atención a niños pequeños y escolares; centros de atención adolescentes, femeninos y masculinos; centros para madres con hijos; centros de ejecución oficial y en convenio con organizaciones de la sociedad civil. Se procuró caracterizar en términos globales el estado actual de los servicios, las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes atendidos en tiempo completo en el INAU y obtener insumos para una segunda etapa que ya estamos comenzando.

El equipo técnico que llevó adelante ese trabajo produjo el informe *Una mirada a la infancia en instituciones. Sistema de protección de tiempo completo de niñas, niños y adolescentes*, que tanto en concepto de la Institución como en el de UNICEF es un excelente informe, podrá ser divulgado muy pronto y esperamos que proporcione insumos para las instituciones del Estado y para las organizaciones de la sociedad civil que compartimos preocupaciones con respecto a los niños institucionalizados. Puede servir como un punto de partida para abordar el tema que nos reúne hoy.

En más de una oportunidad hemos tenido la satisfacción de decir que Uruguay se ha puesto al día con los informes a los distintos comités y organismos de control de Naciones Unidas, y que hay acciones de seguimiento efectivo de las recomendaciones recibidas. En ese sentido, hay un trabajo conjunto de Estado, organizaciones civiles y Sistema de Naciones Unidas para el seguimiento las recomendaciones emitidas en el Examen Periódico Universal, en el que se procuró compaginar también las observaciones de los comités para tratarlas en conjunto. Es una tarea que se está realizando en forma participativa. Seguramente va a ser provechosa para todos.

Pero en el día de hoy me parece ineludible referirnos específicamente a las observaciones del Comité de los Derechos del Niño aprobadas en su 68.º período de sesiones, en enero de 2015, que están siendo analizadas por las autoridades. En la supervisión del cumplimiento de esas observaciones debemos empeñar esfuerzos, lo vamos a hacer entre todos. Es una función de control, pero también de colaboración.

Para cumplir esas observaciones va a ser necesario, tal vez, el dictado de disposiciones legales. El doctor Pérez Manrique hablaba de reformar el Código; también normas reglamentarias de las instituciones que llevan a cabo la custodia de los niños, asignaciones presupuestales y una gestión acorde con los fines que se persiguen. Porque la aplicación de los fondos que se otorguen, sea al INAU, al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) o a los organismos que estén afectados, debe priorizar la formación de

recursos humanos adecuados y redefinir una cultura institucional que no se base en el encierro, sino en la integración a la comunidad.

Tenemos las observaciones relativas al entorno familiar y las modalidades alternativas de cuidado, en las que el Comité manifestó su inquietud acerca de que los servicios de apoyo a los padres que corren el peligro de perder la patria potestad siguen siendo insuficientes. El Comité recomendó al Estado reforzar sus servicios de apoyo a las familias desfavorecidas y marginadas, incluso el apoyo financiero y psicológico para ayudar a los padres a cumplir sus responsabilidades en la crianza y el desarrollo de sus hijos. También le recomendó elaborar una estrategia integral para prestar apoyo a las familias y reforzar sus sistemas de atención incorporando la perspectiva de los derechos del niño.

Me referiré al trabajo que se ha hecho últimamente. Del relevamiento realizado por el equipo de monitoreo sobre motivos de ingreso y permanencia, resulta que si bien no se llegó a profundizar en el estudio de las situaciones en las visitas realizadas, en general los motivos de ingreso que se señalaron estaban, en su mayoría, vinculados a falta de referentes de cuidado, a temáticas de violencia o a una acumulación de vulneraciones.

No obstante, las situaciones derivadas de dificultades socioeconómicas que se refieren, no constituyen un porcentaje marginal del total de los ingresos, como cabía esperar. Uruguay ahora es un país calificado como de renta alta, pero las dificultades socioeconómicas siguen apareciendo en un porcentaje importante de los referentes familiares.

Las condiciones materiales de las familias continúan siendo una clave en la posibilidad de sostener cuidados. Es necesario, entonces, que el Estado uruguayo profundice medidas adecuadas para evitar la separación de los niños de la familia de origen por este tipo de razones.

Llamó también la atención la alta presencia de internaciones solicitadas por demanda voluntaria de los referentes adultos. La situación de padres, madres y otros referentes que se acercan a la Institución declarando no poder asumir o sostener la responsabilidad del cuidado de los niños, en especial de adolescentes, parece constituir una escena frecuente en las puertas de entrada al sistema de protección.

Respecto a esto, las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, de Naciones Unidas, plantean que cuando uno de los progenitores o el tutor legal de un niño acuda a un centro o a una agencia pública o privada en el deseo de renunciar permanentemente a la guarda del niño, el Estado debería velar por que la familia reciba el asesoramiento y el apoyo social necesarios para alentar a conservar la guarda del niño y hacerla posible. Si se fracasara en el intento, una asistente social u otro profesional debería realizar una evaluación para determinar si hay otros miembros de la familia que deseen asumir, con carácter permanente, la guarda y custodia del niño, y si una solución de este tipo redundaría en favor del interés superior de este.

Es precisamente lo que advierte la Comisión Interamericana en su informe *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo, poniendo fin a la institucionalización en las Américas*.

La otra recomendación que nos interesa destacar es la que hace el Comité sobre los niños privados de un entorno familiar. Expresó en ella su preocupación por «el gran número de niños que viven en instituciones y por el hecho de que los hermanos no



sean confiados a la misma institución». Pese a las medidas adoptadas para la desinstitucionalización y la reunificación de esos niños con sus familias biológicas, el Comité sigue preocupado por la escasa repercusión de esas medidas.

También observó con preocupación la falta de un mecanismo adecuado para supervisar el acogimiento de los niños en hogares de guarda y su asignación a instituciones. Señaló la atención del Estado a las *Directrices* de Naciones Unidas y recomendó que se impulse y se siga promoviendo un sistema de hogares de guarda para los niños que no puedan permanecer con su familias, para reducir internamientos en instituciones; que se cerciore de que existan salvaguardas adecuadas y criterios claros basados en el interés superior del niño para determinar si debe ser colocado en un entorno de cuidado alternativo; que vele por examinar periódicamente las decisiones sobre el acogimiento de los niños en hogares de guarda o instituciones, y que supervise la calidad de atención para prevenir malos tratos y otros abusos. Propugna la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a los centros de cuidado alternativo y a los servicios de protección de la infancia competentes, con miras a facilitar la reinserción social. Y pide que se intensifiquen los esfuerzos por aplicar las medidas de desinstitucionalización de los niños que actualmente viven en instituciones y que se asegure, siempre que sea posible, de que redunde en el interés superior de estos la reunificación con sus familias.

Hasta aquí las observaciones del Comité.

De acuerdo a esto, vamos a ver algunos aspectos que se visualizaron en la aproximación al sistema de protección que hizo la Institución. Nacional de Derechos Humanos. Destaco que la Institución realiza estas visitas en el marco del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que es un área específica, conforme al rol asignado en el artículo 83 de la Ley 18.446.

En cuanto a las características de los centros de internación, vimos que si bien se detectan avances en los últimos años, en la dirección de favorecer centros residenciales pequeños que se acercan a las características de un hogar familiar, persisten algunos no solo de dimensiones locativas inadecuadas, sino también con respecto a la organización y disposición de espacios asociados a antiguos orfanatos y con alta concentración de niños, lo que limita las posibilidades de atención y construcción de proyectos personalizados.

El impacto de trabajar rutinas, que se organizan de forma grupal y homogénea, constituye quizás uno de los temas que más distinguen la institucionalización de la vida en familia y dificultan la inserción posterior en la familia y la comunidad.

Los tiempos de institucionalización constituyen una preocupación que se sostiene aun cuando se hayan impulsado acciones institucionales tendientes a reducirlos.

En la mayoría de los centros visitados en los distintos departamentos del país, se registran situaciones de niños que llevan más de dos años en régimen de internación en el sistema de protección, sobre todo en edades escolares o adolescentes.

Sobre los niños privados del entorno familiar, un tema muy importante es el de los traslados. En un país que no tiene una extensión muy grande, a la hora de recoger un panorama general, vemos que hay cantidad de niños en los centros que



proceden de otros departamentos, que han sido trasladados de sus lugares de origen, de ingreso o trayectoria en la institución. En gran parte de los departamentos encontramos niños que no son del departamento en el que residen. En estos casos es importante considerar la recomendación de que el acogimiento alternativo del niño debería tener plenamente en cuenta la conveniencia, en principio, de mantenerlo lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual.

Otro tema es el de familia de origen y los hermanos. En términos globales y en el marco de los procesos tendientes a la desinternación, se recogió que hay un creciente trabajo con la familia de origen y que sería necesario que esto se dé en todos los departamentos por igual. En parte de los centros visitados se ha organizado un trabajo conjunto de la dirección y los equipos técnicos, orientado a favorecer la búsqueda de referentes de cuidado en la familia extensa, vínculo de origen de los niños y fortalecimiento para su integración a la familia. Esto requiere de apoyo técnico y material de la Institución.

En definitiva, el informe del equipo técnico de monitoreo destaca, en el capítulo «Trabajo con la familia de origen», que en el marco del proceso de fortalecimiento institucional y de capacidades parentales, para favorecer la desinstitucionalización se han impulsado algunas prácticas para favorecer el traslado con familia, entre las cuales se cuenta la incorporación de educadoras domiciliarias o de contexto en algunos centros que apoyan el proceso de recuperación o fortalecimiento de capacidades de la familia de origen, a los efectos de favorecer la reintegración de los niños o adolescentes. Eso implica la incorporación de una referente en lo cotidiano, con una frecuencia intensa y de trabajo en domicilio y comunidad.

El equipo marcó, acertadamente, que hay muchos avances, pero que la situación de un conjunto de transformaciones y acciones, que el sistema del INAU concibe como en tránsito, no puede en este momento operar como una justificación de la ausencia o postergación de medidas a corto plazo, que requieren ser implementadas en procura de la protección y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en atención de tiempo completo.

Con el reciente cambio de autoridades, las asignaciones presupuestales a las que se aspira seguramente estarán encaminadas al cumplimiento de las observaciones del Comité, con el fin de proteger y restituir los derechos de los niños. En esto nosotros, como Institución, habremos de colaborar en lo que se nos solicite.



**DESINTERNACIÓN Y  
CUIDADOS ALTERNATIVOS  
EN AMÉRICA LATINA Y EL  
CARIBE: ENFOQUE Y MAPEO  
DE SITUACIÓN**

Matilde Luna



## Desinternación y cuidados alternativos en América Latina y el Caribe: enfoque y mapeo de situación

Matilde Luna

*Psicóloga, magíster en niñez y familia. Ha realizado numerosas investigaciones sobre niñez y políticas de infancia, focalizando en estudios de niños privados de cuidado parental y en cuidado alternativo. Coordinadora de la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.*

La Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) cuenta con diferentes líneas de trabajo orientadas a conocer la situación de los niños y niñas en América Latina, en cuanto al cumplimiento del derecho a la vida familiar y comunitaria.

Para ello, es necesario recoger información local de los distintos países latinoamericanos, analizar las diferentes realidades e identificar las brechas del cumplimiento del derecho, como base y herramienta para el conocimiento y la adecuación de las políticas públicas.

En el último decenio, hemos estado abocados a establecer, aprobar y finalmente difundir lo que hoy son las *Directrices sobre el cuidado alternativo de los niños*, de Naciones Unidas. Esta herramienta es vital, ya que no solo aborda la cuestión de la provisión del cuidado alternativo. Las *Directrices* también promueven la prevención de la separación, incentivando a la creación y el fortalecimiento de políticas públicas de apoyo para que las familias y las comunidades de origen puedan hacerse cargo del cuidado de los niños y niñas, de manera apropiada.

En este sentido, se propone como instrumento que nos permite llegar a una multiplicidad de actores, desde los decisores de política pública hasta los operadores que trabajan con los niños y niñas en los diferentes programas de gobierno y sociedad civil, y los propios niños. Para este último caso, hemos creado una «versión amigable» de las *Directrices* con la intentamos transmitirles a los niños sus derechos, entre los que se destacan su derecho a vivir en familia y a que su familia sea apoyada cada vez que tiene problemas. También incluye cómo se deben conducir los adultos respecto a la protección de los niños cuando sus derechos están siendo amenazados o han sido vulnerados.

La RELAF ha trabajado con una multiplicidad de actores en unos 15 países de América Latina y el Caribe. Entre ellos se destacan los países de la región sudamericana, así como también países tan desafiantes como pueden ser Haití, México o Cuba. Hemos podido responder, y seguiremos haciéndolo, a esos países cada vez que ha habido una demanda o una intencionalidad, un deseo de reflexionar y de accionar hacia la adecuación de los sistemas de protección integral.

Para lograr nuestros propósitos tenemos socios idóneos como UNICEF, en las representaciones nacionales, regionales y globales. Además, contamos con una multi-

plicidad de actores de gobierno y de la sociedad civil, porque intentamos que en las acciones de adecuación haya el mayor involucramiento posible de todos los actores que deben componer el Sistema de Protección de la Infancia.

Este año 2015 comenzamos a trabajar con la definición de una visión de la situación regional, a través de la realización de un mapeo, que se enmarca en la gran cantidad de intervenciones y estudios que se vienen realizando desde la RELAF, a partir del año 2008. Consideramos que, de esta manera, podremos contar con una visión situada y basada en la información disponible, relacionada con el campo de intervención en el cual accionamos.

El mapeo está enfocado desde una perspectiva del derecho a la vida familiar y comunitaria. En este sentido, indagamos cuáles son los componentes de la política pública de la niñez, cuáles son los planes, programas, acciones, disponibles para el cumplimiento de la garantía del derecho a la familia. De igual forma, exploramos cuáles son los llamados de atención respecto a la vulneración de ese derecho. Porque en cada país al que vamos, lo que nos interesa es que efectivamente se produzcan mejoras. La única manera de medir si los cambios fueron realizados con éxito es tener una visión inicial, un punto de partida. Así, en la medida en que empezamos a trabajar, podremos detectar si hubo avances, resultados del trabajo para el cual la RELAF dio algún tipo de apoyo.

En esta presentación, se hace foco en el caso de Uruguay, teniendo la perspectiva de lectura comparativa con otros países de América Latina y el Caribe. Voy a exponer lo que nuestro mapeo recogió de este país en relación con otros países de la región para dar, de esta forma, una pincelada a modo comparativo y estimular algunas ideas. Es necesario resaltar que es grave la falta de información fiable en los países de la región. Comparativamente, Uruguay tiene disponible bastante información oficial.

## Indicadores del mapeo

1.1) Información general respecto de aspectos demográficos: población total y población de niños y niñas.

Uruguay tiene 3.373.000 habitantes. La cantidad de niños respecto a la población total es el 30,39 %. Este indicador es proporcionalmente más bajo que el de países como Bolivia, donde el porcentaje de niños sobre la población total alcanza un 46,48 %, o de Venezuela, donde los niños representan el 38,86 % de la población. En este sentido, notamos que hay un grupo de países donde la tendencia es la misma que en Uruguay, donde las poblaciones tienden a envejecer y la cantidad de niños es cada vez menor en términos proporcionales. Países como Uruguay, Argentina, Chile van hacia una tasa bastante envejecida.

1.2) Información general respecto de aspectos demográficos.

En segundo lugar, tomamos como indicador para el mapeo la tasa de mortalidad infantil. Este es un indicador muy importante respecto de la salud pública. Uruguay está en un 9,5 %, lo que es bajo en comparación con Bolivia, donde la tasa es 31,2, donde pese a los esfuerzos que se han hecho para mejorar las políticas públicas, todavía hay una tasa bastante alta. El ejemplo sobresaliente de la región es Cuba, con una tasa

del 5 %, un país muy pobre materialmente, con una tasa de mortalidad infantil muy baja, muy parecida a la de los países que cuentan con recursos materiales.

### 1.3) Información general: aspectos normativos e institucionales.

En este aspecto, nos interesa conocer si el país tiene una ley de protección integral. En la región, el único país de Sudamérica que no tiene una ley de protección integral es Chile, donde todavía está pendiente la adecuación a la Convención sobre los Derechos del Niño. Si bien Uruguay tiene leyes de protección de la niñez con mayores o menores garantías de derechos, cuenta con un nivel interesante de garantía de derechos.

### 1.4) Información general: jerarquía del organismo rector de las políticas públicas.

El indicador *jerarquía del organismo rector de las políticas públicas de infancia* mide el nivel de autonomía de planificación y gestión. En Uruguay actúa el INAU, organismo que tiene una presencia social importante y es de gran reconocimiento. En algunos países la jerarquía de los organismos rectores, la capacidad de gestión de fondos, de autonomía política y de decisión es muy baja, comparativamente con lo que sucede en Uruguay.

### 1.5) Información general: organismos de la sociedad civil que abordan temáticas de la infancia.

Este indicador del mapeo analiza las entidades de la sociedad civil. En el caso de Uruguay notamos una fuerte presencia de entidades de la sociedad civil, no solo a nivel de la educación, de la salud, de las acciones sociales, sino también en lo que respecta a los programas dirigidos a la familia y a la provisión de cuidados alternativos. Consideramos que en Uruguay hay una fuerte coalición de promoción del cumplimiento de la Convención, es decir, que hay redes de sociedad civil activas.

## 2) Financiamiento y presupuesto: gasto público en niñez como porcentaje del PIB.

En relación con el análisis del financiamiento y presupuesto que los países destinan a la niñez, tomamos como indicador al gasto público en niñez como porcentaje del PIB. En Uruguay es del 4,9 %. Comparativamente, podríamos tomar a Costa Rica, que tiene un gasto alto de 9,5 %. Por su parte, Ecuador cuenta con políticas públicas significativas, pero todavía no se refleja en el crecimiento de su porcentaje de PIB de gasto público, que es de 3,9 %.

## 3) Prevención del abandono y la institucionalización.

Este indicador aborda la existencia de planes o programas de transferencias de recursos y hace alusión a los planes de acceso universal a derechos básicos. Uruguay cuenta con asignaciones familiares, Argentina con la asignación universal por hijo y Brasil con las asignaciones Bolsa Escola y Bolsa Familia. Estos programas, que se han implementado principalmente en la última década, han demostrado en el análisis de resultados que son efectivos en el acceso a derechos básicos. Esto se debe a que han permitido a grandes sectores que se encontraban en situación de pobreza, el acceso a bienes mínimos, como son la alimentación, la educación o la salud básica.

En el Cono Sur generalmente se tiende a naturalizar la presencia de planes de alcance universal como estos, porque no notamos que en la gran mayoría del resto de los países de América Latina y el Caribe no existen este tipo de beneficios que garanticen el acceso universal a derechos básicos.

#### 4.1) Apoyo a las familias y primera infancia.

Asimismo, nos interesa indagar respecto de los programas y políticas públicas, que quizás no se lo proponen en su fundamento, pero que en la práctica apoyan el derecho a la vida familiar y comunitaria.

#### 4.2) Programas o políticas públicas hacia grupos poblacionales en situación de vulneración de derechos.

Examinamos el indicador sobre los programas o políticas públicas hacia grupos poblacionales en situación de vulneración de derechos, ya que en la región hay programas de prevención del abandono y la institucionalización. Uruguay cuenta con el Programa Serenar,<sup>8</sup> a la vez que también tiene programas de atención a la infancia y la adolescencia en situación de calle. Estos permiten prevenir la separación de la familia de origen y, eventualmente, la entrada en el cuidado alternativo residencial.

#### 4.3) Primera infancia.

En relación con la primera infancia, destacamos Uruguay Crece Contigo, que es un programa de prevención hacia los niños en primera infancia. Si bien es un programa bastante nuevo, cuenta con una perspectiva basada en los derechos humanos, que se complementan con otros programas más antiguos, como los Centros CAIF y el Programa Nacional de Salud de la Niñez.

#### 5) Cuidado alternativo.

Con respecto a la pérdida de la vida en familia y en comunidad, existen programas alternativos u opciones para alojar a los niños que han perdido temporaria o definitivamente el cuidado de su familia. En Uruguay se hay una cantidad de niños en instituciones, sin haberse asegurado acciones de prevención de la separación. En el INAU ya se han dado algunas acciones de adecuación, básicamente se ha hecho una experiencia piloto para dirigirse a un punto neurálgico de los sistemas, que es el cuidado de la puerta de entrada. Asimismo, se ha hecho en una institución en Montevideo, con apoyo de UNICEF, una experiencia dirigida a cuidar que cada niño que entra al sistema de cuidado residencial lo haga por el menor tiempo posible, con las garantías de que su situación será revisada. En particular, con la garantía de que el cuidado temporal en residencia o en familia de acogida va a ser el que deba ser y el niño o la niña pueda recibir una solución de fondo. Esa experiencia piloto ya nos ha dado algunas lecciones respecto de cuáles pueden ser los caminos, los procedimientos, y las acciones a llevar adelante cada vez que algún niño requiera la ayuda del sistema.

De igual modo, consideramos necesario registrar el indicador sobre acogimiento familiar y los programas alternativos basados en familia. Uruguay tiene unos programas muy antiguos de familia de acogida. Por ejemplo, en 1934 se fundó el primer programa de cuidadoras. Al respecto, el organismo de la niñez advirtió la necesidad de revisar el enfoque de la práctica de acogimiento familiar, para lo cual se están haciendo algunas experiencias distintas, innovadoras para el país, respecto a lo que implica ser familia de acogida. El programa Familia Amiga vino a poner en escena una manera distinta de acogimiento, al igual que la habilitación de los acogimientos

8. Programa de Seguimiento de Recién Nacido de Alto Riesgo.



en familia extensa. Las dos prácticas innovadoras conviven con las antiguas modalidades de cuidadoras. Esas últimas, son las prácticas que están en revisión y deberán ser adecuadas a los estándares de derechos.

6) Identificación de las principales problemáticas que inciden negativamente en el acceso al derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

Identificar los factores sociales, políticos, económicos y culturales que llevan a la pérdida del goce de este derecho nos permitirá trabajar la prevención de situaciones. En toda la región las causas están encabezadas por la pobreza, y en eso Uruguay no se diferencia. Lamentablemente, aun siendo ilegítimo e ilegal, todavía la pobreza sigue siendo la principal causa de separación de los niños de sus familias de origen. Sumado a esto hay una multiplicidad de problemáticas que también están presentes en Uruguay: el embarazo adolescente, la mortalidad materna, el involucramiento de los adultos en actividades de violencia social.

Cada país tiene diferentes situaciones de criminalidad o de violencia social o política. Por ejemplo, la presencia del narcotráfico o de los conflictos armados de baja intensidad en Colombia o México, que generan una gran cantidad de niños huérfanos o sin familia. Además, hay que tener en cuenta a los cuidadores privados de libertad, la violencia de género, la violencia sexual dentro de la familia o como inicio y marco del embarazo, el maltrato físico, las migraciones; todo un repertorio de problemas sociales que llevan a que los adultos no estén en plenas condiciones para hacerse cargo del cuidado de los niños. Esto no quiere decir que toda persona en esta situación va a ser incapaz de ejercer el cuidado, no estamos diciendo que todos los niños en situación de catástrofe o en familias en las que se ejerce violencia conyugal van a perder el cuidado de sus padres, pero son situaciones que predisponen y muy probablemente lleven, si no hay algún tipo de ayuda de la política pública y de la comunidad, a que esa situación de separación finalmente se produzca.

Hemos hecho todo este recorrido por los indicadores del mapeo para ver qué panorama tenemos en Uruguay, es decir, visibilizar el contexto de la política pública. Hay que considerar el repertorio de políticas públicas importantes que hay en el país, las cuales están enfocadas en proteger y restituir derechos: la salud, la educación, las políticas sociales. No estamos valorando la calidad de esos servicios públicos, sino la propia existencia, como un activo importante que puede dar base a su mejora. No obstante esa inversión social, en Uruguay hay un número muy alto, a nivel de tasa, a nivel comparativo, de niños y niñas separados de sus padres y de niños y niñas que específicamente están en instituciones.

En Uruguay hay 3571 niños institucionalizados, según el estudio regional de 2012. Nos gusta dar el ejemplo de Santa Fe, porque es una provincia del país vecino de Argentina, que tiene la misma cantidad de habitantes que Uruguay y está atravesada también por problemas de violencia social, de violencia conyugal, todo el repertorio de problemas que afectan a la familia del que hablamos recién. Y es una provincia que viene siendo gobernada por gobiernos socialistas, que tienen sensibilidad hacia las causas sociales, hacia la protección de los derechos. Con la misma población

que Uruguay, Santa Fe tiene 300 niños en instituciones. Se ha hecho un trabajo muy grande de desinternación y mejora de los programas de apoyo a la familia, además del mejoramiento del programa de acogimiento familiar, Familia Solidaria, por lo cual el número de niños en residencias ha bajado a 300 niños. En los programas de apoyo a la familia de origen y los programas comunitarios, muchos niños están recibiendo una ayuda más de tipo preventivo. Además, en la provincia de Santa Fe hay otros 300 niños que están en familias de acogida; mientras que en Uruguay hay casi 2000 niños, entre los que están con cuidadoras y los que están con familias de acogida. Es decir, que en Uruguay hay un problema serio de «sobreo» de la separación y de la masiva institucionalización.

Otro caso muy interesante para establecer comparaciones es el de Cuba, porque es un país muy pobre en términos de recursos materiales. Sin embargo, con cerca de 11.300.000 habitantes, en Cuba hay un número de 350 niños en hogares, los cuales se encuentran distribuidos en todo el territorio. Y, en la actualidad, con la ayuda de la RELAF, Cuba se encuentra trabajando en disminuir aún más este número, a través del desarrollo de la figura familias de acogida.

Entonces, las preguntas que caben hacerse a esta altura son: ¿qué condiciones o situaciones se dan en Uruguay para tener esta cantidad tan importante, comparativamente, de niños y niñas en las instituciones?, ¿qué está pasando en términos sociales, políticos y culturales para que se reproduzca y perpetúe la institucionalización como respuesta «de protección» de la infancia?

Dentro del repertorio de temas de la institucionalización, del encierro, hay muchos temas preocupantes, de los que nos vamos ocupando progresivamente. En este momento estamos trabajando con la oficina regional de UNICEF en la visibilización de las macroinstituciones. En América Latina y el Caribe hay instituciones que son residencias para el alojamiento de gran cantidad de niños y niñas, hecho que se aleja muchísimo de la idea del cuidado personalizado, del pequeño grupo del que nos hablan las *Directrices*, de la residencia lo más parecida a la familia. Hemos visitado entidades de 1000, 1200 niños. Hay ejemplos extremos en México, Guatemala, Perú, con una gran cantidad de chicos.

En Uruguay también hay presencia de instituciones que escapan a ese cuidado personalizado, del pequeño grupo, lo más parecido a la familia. Se da por ejemplo el caso del Hogar Don Orione, que aloja conjuntamente a niños y personas adultas. Esto es preocupante, porque las personas adultas que están allí no entraron de adultas, sino que entraron desde niñas y han pasado toda su vida en el Hogar.

Además, analizamos el indicador sobre los menores de 3 años en instituciones.

Destacamos que si bien, en todos los niños el hecho de estar en una residencia produce efectos negativos en el desarrollo, contrariamente a lo que sucede en el cuidado personalizado como el que puede dar una familia, la situación para los niños menores de 3 años es particularmente grave. Desde la RELAF venimos trabajando para visibilizar esa cuestión y para erradicarla. En algunas cosas vamos por la adecuación, por la mejora, pero en otras hay que ir por la eliminación. En las macroinstituciones hay que ir por la eliminación, al igual que en el cuidado residencial de niños menores de 3 años en instituciones en América Latina y el Caribe. El relevamiento realizado en 2012 arrojó un número de 414 niños y niñas menores de 3 años en instituciones, un número muy alto, nuevamente, comparativamente con otros países de la región.

## Línea de tiempo

Trabajamos en una línea de tiempo «Relaf-céntrica». Junto con el mapeo antes mencionado, identificamos líneas de tiempo de todos los países de América Latina, consignando todo lo que hemos hecho a lo largo de estos años. La línea de tiempo de Uruguay nos muestra todo lo que venimos haciendo acá. Pero lo importante no es lo que hacemos nosotros, sino lo que hacen ustedes, porque desde el 2007 cada vez que vinimos es porque hubo preocupación, interés en hablar, en discutir, en debatir este tema, de parte de una entidad de gobierno, de la oficina de UNICEF o de la sociedad civil.

En 2007 fue el primer seminario regional de capacitación «El derecho a vivir en familia. Acogimiento familiar y otras alternativas». Los temas trabajados se relacionaban con la teoría del apego; para ello retomamos la propuesta que Bowlby había publicado en 1950 sobre *Los cuidados maternos y la salud mental*, esa gran investigación que recopiló todo lo que se trabajó con respecto a la metodología experimental en los orfanatos de posguerra a lo largo de Europa. Asimismo, trabajamos sobre otros aportes dentro del campo de la salud mental, como por ejemplo los de René Spitz y su identificación de la «depresión anaclítica» o marasmo, una clase de autismo que afecta al bebé que está en cuidado residencial y lo puede llevar a la muerte.

Después, en 2008, se realizaron encuentros de trabajo con los equipos del INAU y con su directorio. En 2009, se llevó a cabo una mesa redonda sobre «El derecho a vivir en familia», en el Teatro Solís. Luego, en 2010 vino una importante delegación uruguaya a nuestro evento en Foz de Iguazú, que fue abierto por el presidente Lula. En 2011, tuvimos de vuelta unas actividades en torno a la aplicación de las *Directrices*. En 2012, una conferencia en el lanzamiento de la Red Uruguaya por el Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria. Posteriormente, a principios de 2013 Uruguay alojó la consulta regional que llevó a establecer el compromiso de la erradicación de la internación de los niños menores de 3 años en el Caribe, y a fin de año apoyamos una mesa de trabajo convocada por actores de la sociedad civil, con apoyo de UNICEF. Y el 2015 nos encuentra aquí, de nuevo, trabajando.

El mensaje que queremos dar en este importante evento, es que hay un camino recorrido en este país, es decir, se han hecho cosas, se ha avanzado mucho. No partimos de una base cero, partimos de una base muy importante: de un país que tiene una gran capacidad de posicionamiento del gobierno, de sus políticas públicas, de la sociedad civil, que tiene una capacidad crítica en el sentido que nos interesa que exista en la sociedad y en los actores académicos también.

Solo falta dar el paso que permita identificar la estrategia que llevará a Uruguay a asegurarse que el derecho a la vida en familia es un derecho universal en el país. Que se logre llegar a tiempo, con prevención, con asistencia a las familias, a la comunidad, sin confinar a los niños en las instituciones, en las condiciones de vulneración de derechos que ha identificado en su estudio la entidad nacional de derechos humanos.<sup>9</sup>

9. Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo: Sistema de protección de tiempo completo de niñas, niños y adolescentes. Informe diagnóstico global (Informe n.º 35 / MPD- SP/2015, Montevideo, jul. 2015).

Este es el mensaje de la RELAF, con el compromiso de continuar apoyando todo lo que se está haciendo, a seguir pensando, a seguir buscando las estrategias, posicionando y movilizándolo a los actores decisivos, quienes están hoy aquí presentes.

Vamos a compartir con ustedes el texto de un spot, sobre el llamado a la acción para erradicar la internación de los menores de 3 años. Ojalá reciban el mensaje y lo hagan suyo. ¡Muchas gracias!

«Por cada año que un niño reside en una institución de protección, pierde cuatro meses de desarrollo. La violencia en las instituciones es seis veces más frecuente que en los hogares de acogida. La violencia sexual es seis veces más frecuente que en las alternativas de protección basadas en el cuidado familiar.

Todas las niñas y los niños tienen el derecho a crecer en un ambiente familiar seguro, donde puedan alcanzar su pleno potencial.

Para asegurar este derecho, la Convención sobre los Derechos del Niño hace un llamado a los Estados a apoyar a los padres y representantes legales en sus responsabilidades de crianza.

Instamos por eso a todos los países de América Latina y del Caribe a que apoyen este llamado y pongan fin a la colocación en instituciones de niñas y niños menores de 3 años.

Poner fin a la institucionalización de niñas y niños implica implementar reformas inmediatas en los sistemas de protección de los Estados de la región.

Como por ejemplo, aprobar legislaciones pertinentes para limitar la internación de niñas y niños menores de 3 años en instituciones y asignar recursos técnicos y financieros para priorizar la protección de la primera infancia.

Los Estados también deben apoyar a las familias en el cuidado y la crianza de los niños y desarrollar programas específicos para prevenir que sean separados de sus familias, así como implementar programas de cuidado alternativo de tipo familiar con personal competente para el cuidado de niños y niñas en riesgo de ser privados de su familia.

Se deben además establecer programas y medidas para la reunificación de niñas y niños con sus familias, su inclusión en un programa de acogimiento familiar o su incorporación definitiva a un medio familiar.

También es importante desarrollar estándares y protocolos de actuación para regular la práctica hacia niñas y niños en riesgo de separación familiar, llevar a cabo campañas de información y sensibilización públicas.

Por último, es necesario establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de las condiciones y programas de cuidado alternativo.

En América Latina y el Caribe se estima que más de 240.000 niñas, niños y adolescentes viven en instituciones. De ellos los más vulnerables son los menores de 3 años.

Pongamos fin al encerramiento de niños menores de 3 años en instituciones de protección en América Latina y el Caribe.

Este es un objetivo que todos podemos alcanzar».

**LA TRANSICIÓN DE LA  
ASISTENCIA INSTITUCIONAL  
A LA BASE FAMILIAR Y  
COMUNITARIA EN EUROPA**

Otto Sestak



## La transición de la asistencia institucional a la base familiar y comunitaria en Europa

Otto Sestak

*Especialista en gestión de proyectos. Coordinador en la oficina rumana de Hope and Homes for Children e integrante del Comité de EuroChild (Red europea de organizaciones comprometidas con el cumplimiento de los derechos de los niños).*

Estoy aquí no solo en representación de Hope and Homes, sino también de EuroChild, que es una red de organizaciones en Europa que tiene 168 miembros y funciona en 35 países, algunos que son miembros de la Unión Europea y algunos que no. Esto le da a EuroChild una gran profundidad de entendimiento, como también acceso a muchas experiencias de todos estos países que tienen abordajes tan diferentes de la protección infantil.

EuroChild tiene un gran sueño: quiere poner a los niños en el corazón de Europa, quiere verlos integrados en todas las políticas, en todos los reglamentos y en todas las estrategias que tengan algo que ver con el sector social. Es un sueño muy ambicioso, pero debido a la experiencia y el conocimiento de los miembros, se podría lograr.

Cómo queremos hacer este cambio significativo: queremos transmitir a los políticos y a quienes toman decisiones sobre políticas todos estos conocimientos para que elaboren un marco legal para ayudar a proteger a los niños. No es algo fácil, trabajamos mucho a nivel de las bases y trabajamos juntos en red para el beneficio de muchos individuos. Aprendemos unos de otros y facilitamos intercambios, porque es el poder de la sociedad civil: juntar a las personas para que puedan producir algo significativo y poderoso.

De esta forma, hemos producido documentos de política muy importantes en Europa. Uno se llamó *Invertir en los niños*, que fue una recomendación de la Comisión Europea y tiene mucho peso en los países miembros. Ese documento presenta un modelo a los países miembros de la Unión Europea para desarrollar sus políticas sociales. Esta recomendación es importante, porque permite que los Estados miembros de la Unión Europea tengan acceso a una financiación muy importante para desarrollar servicios.

EuroChild también ha llevado adelante campañas, como por ejemplo la que hizo en asociación con Hopes and Homes for Children, que partió de una realidad que no era muy agradable. Hace 10 años teníamos 1.500.000 niños en instituciones, un número enorme. La mayoría de ellos estaban en instituciones en Europa Central y Oriental, pero otros países occidentales más adelantados no estaban exonerados de esto. Tenían instituciones y todavía las tienen, y ese fue el reconocimiento que logró esta campaña: que es un problema europeo el hecho de que siga habiendo niños en instituciones allí.

Había un entendimiento de que las instituciones no son buenas para los niños, especialmente para los bebés, para los niños menores de 3 años. Tampoco son buenas para los niños de 4, de 5, de 10. Y como todos estábamos de acuerdo en que

las instituciones no son buenas, se decidió hacer algo para reducir la cantidad de niños institucionalizados.

En 2010 había todavía 500.000 niños en instituciones, lo cual significó una gran reducción del número. Después de 10 años todavía no tenemos cifras oficiales. Esto fue una indicación para EuroChild: que los niños no eran importantes en la agenda política, que necesitábamos hacer algo para colocarlos allí, para que los políticos a nivel europeo y a nivel nacional también empezaran a pensar en ellos.

Cuando llegamos allí, descubrimos que sabíamos qué eran las instituciones, pero nuestras audiencias no lo sabían. Así que empezamos a explicarles a los políticos qué son las instituciones. Fue muy interesante, porque en el intento de mantener el estado de cosas, los políticos entraban en un debate semántico, hablaban de instituciones que eran manejadas por el Estado, de oficinas del Estado. El rumano es una lengua que permite estos juegos de palabras, pero muchas otras lenguas europeas tienen los mismos trucos. Nos hablaban del tamaño de las instituciones de cuidado y decían: «Esta institución es mala para Children, pero si hay 30 niños, ¿sigue siendo una institución? ¿Y si son 50 niños?». Tuvimos que definirles claramente qué era una institución: es un lugar donde se les da cuidado residencial a los niños, que es impersonal y despersonalizante, que impone una rutina rígida, que no permite el apego, el afecto y una atención individual, y que los niños no se desarrollan. Hoy hay mucha evidencia de que esto es así.

Además, les dijimos a los políticos, como precaución, cuáles eran las consecuencias, que eran extremadamente devastadoras, no solo para los niños ahora, sino para sus familias ahora y para la sociedad ahora y en el futuro. Y, a veces, el mensaje tenía que ser simplificado, les decíamos algo como: «Si no se hace algo por los niños hoy, nadie los va a votar a ustedes en el futuro». Y eso fue en Europa. Nos basamos en la perspectiva de derechos humanos, porque la mayor parte de los países habían ratificado la Convención Europea y hay otros instrumentos que conocían muy bien, las *Directrices* también. Les dijimos que el hecho de que los niños tuvieran que pasar a las instituciones era incompatible con sus derechos, que son cosas separadas y diferentes, que no se encuentran en ningún punto. Y, por si esto no era suficiente, les hablábamos de discriminación.

Estas son palabras importantes en el discurso de la Unión Europea, porque hay un intento muy claro de hacer cosas buenas. Entonces, si usamos estos mensajes tan importantes, hablamos de algo que la mayor parte de los políticos en Europa entienden: el acceso a los recursos. Si ustedes tienen políticas que se basan en esto, aumenta la oportunidad de tener más recursos para emplearlos mejor. Es bueno que la sociedad civil lo sepa para tener programas de alta calidad, y eso va a apoyar la voluntad política.

No fue tan fácil. Después de darles la definición de la institución teníamos que decirles qué era la desinstitucionalización, así que una vez que clarificamos el debate semántico sobre las instituciones, empezamos un debate semántico sobre la desinstitucionalización. Nos preguntaron muy seriamente: «¿Quieren que el Estado se disuelva?», y les dijimos: «No, eso es anarquía, es diferente de la desinstitucionalización, es otro concepto». ¿Qué es la desinstitucionalización, con las consecuencias negativas



que se pueden prevenir de forma muy directa? Lleva esfuerzo, pero no es complicado. No es solo cerrar las instituciones, es mucho más que eso, pero cerrar las instituciones es una parte clave del proceso. La desinstitucionalización es un cambio de paradigma, un cambio en la mentalidad de las personas, un cambio que transforma el sistema de cuidados. Entonces, se empezaron a fijar en la calidad de la atención, en lo que los niños reciben y lo que necesitan, en lugar de fijarse en la pintura, en las estructuras, en los edificios o nuevos muebles.

Pero para llegar allí tuvimos que pasar por algunas barreras, porque además del debate semántico, los políticos empezaban a plantear cosas. Decían: lo podemos hacer, pero una vez que salgamos del poder esto no va a seguir, así que es muy importante que la sociedad civil entienda los mensajes de tal forma que estén por encima de las plataformas políticas. Esto es algo que es de interés común para cada país y para cada continente. No podemos ser buenos políticos si le decimos a la gente que los niños no son importantes. Alguien tiene que ser responsable por lo que sucede en el sistema, alguien tiene que coordinar todo el proceso.

Estamos hablando de cambios masivos en la forma en que las personas hacen cosas, e incluso si uno cambia la forma de trabajar en casa o en la oficina necesita un esfuerzo consciente para coordinarlo. Me pasa a mí todo el tiempo, incluso si no cambio la forma en que voy a la oficina, hay una necesidad significativa de coordinación. Alguien tiene que estar allí, tiene que ser la mente detrás del esfuerzo, tiene que haber una visión común articulada de la misma forma. Y, lentamente, se puede construir una tradición y el conocimiento que sorprendentemente ya existe a nivel de la sociedad civil. Hay numerosos casos en Europa de prácticas muy prometedoras sobre cómo cambiar el sistema, en sistemas pequeños, pero todo se puede ampliar a niveles más grandes y significativos.

También hablaban de que cuesta mucho dinero y que las instituciones son una forma buena de aprovechar mejor los recursos. Básicamente, era lo que decían los políticos. Pero ninguna de estas cosas es real. Lo que empezamos a hacer fue ese show que se llamaba «Romper los mitos»: tomábamos el mito y les probábamos que no era verdad, que era un mito. Y tuvimos varias respuestas para estas barreras. Les dijimos que la desinstitucionalización es un proceso muy complejo, pero no complicado, no imposible.

¿En qué beneficia el Estado? Reduce la dependencia de los servicios institucionales y de cuidados residenciales que cuestan mucho dinero. Y si reduce la dependencia, también puede liberar fondos. Con la desinstitucionalización se puede aumentar el apoyo a las familias y los servicios comunitarios y evitar la colocación de los niños fuera de las familias o de las casas. Si se hace todo esto, las comunidades van a ser más fuertes y, por lo tanto, el país va a ser más fuerte también. Se invierte y se asegura que las alternativas familiares que se construyan para los niños sean de alta calidad. Porque, de pronto, ya no es necesario responder como bomberos a las crisis, sino que ahora se tiene un plan. Además, se ayuda a los jóvenes a salir del cuidado institucional para convertirse en adultos independientes, que es lo que todos queremos, incluso para nuestros propios hijos.

Así que para llegar allí dijimos lo siguiente: esta es la forma de seguir adelante, hay que invertir mucho en prevención, porque ningún niño debería ser separado de

su familia debido a la pobreza. Tuvimos muchas explicaciones muy buenas de eso hoy. La discriminación, la pobreza, la privación no son razones para que el niño no viva con su familia. Los padres pobres pueden ser muy buenos padres, esta cualidad no tiene nada que ver con la cantidad de dinero que tengan en el bolsillo. Si la separación es necesaria —porque en algunos casos va a ser necesaria—, las alternativas deben asegurar que los niños reciban cuidados de alta calidad, respetuosos de sus vidas e individualizados.

También les dijimos que necesitábamos apoyo en la transición. Tenemos que planear la transición y asignar recursos para apoyar a los niños y a los jóvenes que salen del sistema, pero también hay que tener recursos para soportar ambos sistemas durante la transición de uno a otro.

Finalmente, todo esto fue construido a partir de los niños, incluyéndolos en el proceso. La participación es un valor muy importante en las políticas infantiles, que los niños puedan decirnos cómo se deben armar estos servicios. Para poder hacerlo, en toda Europa se llevó a cabo una campaña, *Opening Doors*; fue lo que identificamos como el mejor instrumento para hacerlo, porque queríamos hacer lo mismo, en muchos países a la vez, con el mismo resultado.

Con esa campaña pudimos cambiar. En red es posible trabajar en una idea común, convertirla en una visión común y empezar a establecer normas dentro de la sociedad civil que estén presentes a nivel nacional y de toda Europa.

En el cambio de paradigma tenemos que ser conscientes de las diferencias entre los dos modelos: lo que pasa en un modelo institucional, qué es lo que queremos cambiar y cambiarlo a qué. En todos los países de Europa descubrimos lo mismo: que en cierto punto el sistema se satura, no queda más espacio y, entonces, la discriminación se vuelve más obvia y grupos que ya sufrían antes, sufren aún más. Se crea un círculo vicioso, siguen llegando niños al sistema, no importa que ya esté saturado. Y las condiciones empeoran cada vez más. Debido a esto, que no es una sorpresa, lo que el sistema pueda hacer por los niños va a ser muy rígido, va a ser de una naturaleza invasiva, porque será ir de un lugar a otro tratando de apagar fuegos, y va a crear estigmas.

Propusimos usar la prevención: prevenir la necesidad del cuidado institucional, de forma de poder atacar algunas de las causas que se habían mencionado para que las comunidades fueran más capaces de cuidar a sus propios niños. Y diseñamos, en este modelo de desinstitucionalización, una manera de identificar y utilizar los recursos propios para que no sean dependientes de otros recursos. Así, ayudar a la comunidad a que se fortaleciera.

Insistimos en el tema de la personalización. Puede parecer una repetición, pero es muy importante que sea un mensaje muy fuerte: es muy importante que sea personal. No se trata de casos, se trata de niños, por eso, todos los esfuerzos tienen que ser personales y a largo plazo. No se puede hacer planes para un niño para hoy y mañana; de hecho, ni siquiera es una buena idea hacerlo para uno mismo como adulto, mucho menos para un niño. El esfuerzo tiene que invertirse en mantener los lazos familiares. La familia es un valor. Los discursos políticos van a decir que la familia es un modelo muy importante, pero hay que invertir en ellas, porque las familias fuertes crean individuos fuertes en el futuro. El sistema tiene que ser transparente y responsable, rendir

cuentas. Es un poco más difícil, pero la perspectiva es mejor. Lo más importante en el discurso político fue este cambio: el dinero sigue al niño. Suena fácil, pero no lo es, porque requiere mucha repetición. Es muy fácil equivocarse y decir que el niño sigue al dinero, pero no, el dinero sigue al niño. Hay que repetir esto miles de veces para que se entienda.

A la campaña la llamamos *Opening Doors*, ‘abriendo puertas’, porque los niños están en estas instituciones y hay que abrir las puertas para que salgan y darles muchas oportunidades; hay que abrir las puertas de forma que puedan disfrutar de estas oportunidades.

Con esta campaña queremos fortalecer a las familias para terminar con los cuidados institucionales. Decidimos ir, en forma simultánea, a 12 países de Europa. Hicimos un llamado a la Unión Europea como cuerpo y a los gobiernos nacionales para que hicieran esta transición de las instituciones al cuidado en la familia. Esta era una prioridad, en el discurso y en la realidad, porque queríamos que los niños volvieran a estar en el corazón del sistema de protección infantil. Diseñamos esta llave para abrir las puertas para los niños y la personalizamos para todos los países en los que trabajamos.

¿Quién y dónde? De los 12 países, algunos son miembros de la Unión Europea y otros no. Todos ellos, sin embargo, tienen en común que en el pasado —y algunos todavía en el presente— tuvieron una gran dependencia de los cuidados institucionales para niños. Identificaron un coordinador nacional muy poderoso, que estuviera dispuesto a tomar esta lucha hasta el final. Había suficientes conocimientos para volver esto una realidad. El objetivo general de la campaña era proteger los derechos y mejorar el bienestar de los niños y los jóvenes en riesgo de ingresar o ya ingresados en una institución, o que estuvieran saliendo de modalidades de cuidado alternativas, promoviendo la reforma de desinstitucionalización.

Algunos de los países empezaron la reforma —ya la habían comenzado antes— y otros países tenían formas alternativas de cuidados que estaban en riesgo de convertirse en instituciones pequeñas y necesitaban un enfoque muy específico para seguir adelante. Nuestro foco eran los niños y los jóvenes en riesgo de ingresar. Pero eso no era suficientemente inclusivo, también queríamos atender a los niños que ya estaban en sistemas alternativos de cuidado y a los jóvenes que salían del sistema, para que todos recibieran protección y apoyo que garantizara que no volvieran nunca más al sistema institucional.

Establecimos cuatro metas principales: aumentar la voluntad política a nivel de la Unión Europea y a nivel nacional para apoyar estas reformas; asegurarnos de que hubiera suficientes fondos y que se emplearan para transformar los servicios de cada país en el modelo más apropiado para este; asegurarnos de que lo que dijéramos en nuestro discurso y en nuestra defensa de los niños y para los socios nacionales fuera cada vez más poderoso y sostenible en el largo plazo; y asegurarnos de que cada país tuviera conocimientos suficientes, siempre en aumento, para que pudieran cambiar los sistemas de una forma muy positiva y sustentable.

Por eso, seguimos trabajando en los dos niveles, trabajamos en promoción, en incidencia y seguimos diciéndoles a las personas cuáles eran los cambios y cómo deberían

ser a nivel de la Unión Europea, porque así podíamos informar e influir en las políticas superiores que luego se filtrarían a todos los Estados. Los estados no tenían la obligación de seguirlas, era una sugerencia muy fuerte, que venía con una gran bolsa de dinero, que era la zanahoria. La Unión Europea les decía a los Estados miembros: no los podemos forzar a hacer estos cambios en sus políticas, pero si los hacen, aquí hay dinero para que lo hagan. Era un incentivo muy fuerte. También podía poner mucha presión el utilizar estas recomendaciones que reflejaban la estrategia y la dirección de la Unión Europea. Todos los Estados miembros de la Unión acordaron seguir esos lineamientos generales y si no lo hacían, la Unión Europea podía usar la presión política para hacer que cambiaran sus políticas locales internas.

Pero no era suficiente. Si no se trabaja a nivel nacional, se tiene esta situación que nos sucedió prácticamente en los 12 países, pero, en especial, en los países miembros de la Unión Europea. Al hablar con la Unión Europea recibíamos la respuesta: sus ideas y su discurso son muy buenos, pero no son para nosotros, deben decírselo a los gobiernos nacionales. Cuando se lo dijimos a los gobiernos nacionales, nos dijeron: su discurso es muy bueno y muy correcto, pero se lo deberían decir a la Unión Europea. Y decidimos hacer las dos cosas al mismo tiempo. A nivel nacional podíamos utilizar el mismo discurso para informar las políticas que tenían que ver con las estrategias nacionales, los planes de acción y los planes para utilizar los fondos que venían de la Unión Europea. De manera que el argumento «no tenemos el dinero para hacerlo» no existe más.

Al trabajar en los dos niveles creamos algo que en EuroChild hemos llamado «efecto boomerang», porque uno lo tira, lo impulsa en una cierta dirección para que vuelva del otro lado. Tuvimos que trabajar a nivel nacional para cambiar algo a nivel europeo, y a nivel europeo para cambiar algo a nivel nacional. La buena noticia es que funcionó. Todo se basó en la creación masiva de capacidades, porque hay que preparar a las personas que van a implementar el cambio, hay que darles los conocimientos y las herramientas necesarios.

¿Qué fue lo que sucedió? Como dije, en un momento teníamos esta recomendación llamada *La inversión en los niños. Rompiendo el ciclo de la desventaja*. Es un documento importante de políticas que establece muy claramente lo que se espera que los Estados hagan para cambiar la situación y les dice que los sistemas que trabajan ahora con los niños crean un ciclo de desventaja que necesita romperse, y la manera de hacerlo es invertir en los niños, y se invierte en los niños haciendo una reforma del tipo de la desinstitucionalización, se cambia lo que uno piensa acerca de la provisión de cuidados y se pasa de la institución a la comunidad y la familia.

Además, las bolsas de dinero que se pusieron a disposición de los Estados miembros para que pudieran aplicar las reformas fueron la base sobre la cual trabajamos la regulación de fondos estructurales. La Unión Europea tiene una serie de regulaciones que les dice a los Estados miembros cómo pueden gastar esos dineros. Es muy importante poner la desinstitucionalización en el cómo se gasta el dinero, porque los Estados son muy inteligentes en encontrar otras maneras de gastarlo.

Constituimos un grupo de expertos a nivel europeo y redactamos un marco para realizar la transición de un modelo de cuidado al otro, creamos un documento que

contiene la definición de cuidado institucional, desinstitucionalización y algunos ejemplos de las maneras en que se puede solicitar el dinero y de formas de usarlo.

Creamos un grupo común en el Parlamento Europeo que se enfoca en los niños. Y creamos un grupo de trabajo llamado «Niños en cuidado alternativo». El resultado práctico de todo esto fue que la desinstitucionalización pasó a estar en la lista de prioridades de los gobiernos y para la adjudicación de dinero. No solamente en la Unión Europea, sino también en los fondos de preadhesión para los países que estaban fuera de la Unión Europea, que, desde la perspectiva de esta, todavía tienen mucho camino para andar en cuanto a reformas. Pero quisieron asegurarse de que también hubiera dinero para ellos.

¿Qué va a pasar en el futuro? No es el momento de detenerse. Cuando sientan que están avanzando, corran todavía más rápido, empujen aún más. Queremos mantener la desinstitucionalización. Mantuvimos la desinstitucionalización muy alto en la agenda de la Unión Europea, queremos que los políticos y las políticas la consideren una alta prioridad, porque queremos tener recursos, legislación y apoyo en el futuro también.

Queremos expandir el enfoque, centrarnos en las personas en situaciones más vulnerables ahora en Europa, que son los niños con discapacidades y los niños de la etnia roma. Y queremos clavar el último clavo, hacer el último argumento fuerte: la reforma de desinstitucionalización es una manera excelente de lograr retornos para la inversión. De hecho, no se gasta dinero al hacer esas reformas, sino que se invierte dinero y se logra algo a cambio: un retorno social. Es muy importante, porque esa área social va a darle un retorno significativo al ciudadano que paga los impuestos y que vota.

Para hacerlo más fácil, creamos algunos libros y folletos para ayudar. Esos materiales están disponibles en [www.openingdoors.eu](http://www.openingdoors.eu), por si quieren usarlos como inspiración.



# LOS PROCESOS DE REFORMA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN RUMANIA

Delia Pop





## Los procesos de reforma del sistema de protección a la infancia en Rumania

Delia Pop

*Directora del programa de Hope and Homes for Children. En los últimos quince años desarrolló materiales sobre estrategias para la reforma de los sistemas de protección y la desinstitucionalización basados en su experiencia de trabajo en Europa del Este.*

*Presidenta de Child Rights Connect, el grupo de ONG encargado del seguimiento del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.*

Les propongo hacer un ejercicio cortito: ¿cuántos de ustedes tienen hijos?, ¿cuántos de ustedes tienen nietos?, ¿cuántos de ustedes tienen sobrinos y sobrinas, hijos de amigos? Perfecto. Creo que todos los que estamos aquí entramos en alguna de estas categorías. Cierren los ojos y piensen en la última vez que abrazaron a su hijo, a su hija y le dieron consuelo. Piensen en ese sentimiento. Se siente bien.

Esto es algo de lo que los niños en las instituciones están privados, no tienen la oportunidad de experimentar este sentimiento. Lo que ellos experimentan todos los días es estrés, que es tóxico para su desarrollo.

Yo represento aquí a una organización llamada Hope and Homes for Children (Esperanza y Hogares para los Niños). Soy de Rumania. Estoy aquí por invitación de UNICEF y estoy agradecida por esta oportunidad y porque trabajamos en asociación para lograr un cambio en todo el continente.

Hope and Homes for Children, mi organización, tiene unos 20 años y comenzamos por una persona, Mark Cook. Él quería ayudar y apoyar a los niños que habían sido afectados por las guerras, conflictos, desastres, a los niños que habían perdido parientes o padres, porque él fue soldado y vio el efecto devastador de la guerra.

Un día, en Sarajevo, durante la guerra, encontró un grupo de niños que estaban escondidos en el sótano de un edificio que antes era la institución más grande de Sarajevo. Esos niños estaban ahí, sin comida, con muy poquita agua y con una persona del personal. Tenían miedo, estaban sucios y aterrorizados. En ese momento para él cambió todo, terminó ahí mismo una carrera militar extremadamente exitosa y decidió que iba a dedicar su vida y su familia a apoyar a niños como los que había encontrado. Con un gran corazón y muy buenas intenciones, construyó una institución, pensó que esa era la mejor manera de apoyar a los niños. No tenían hogar, entonces, como un buen militar con grandes conexiones, fue a juntar fondos, juntó más de un millón de libras y construyó un hermoso hogar para los niños.

Dos años después de ese esfuerzo inicial y luego de responder a emergencias similares en Sierra Leona y en Mozambique, se dio cuenta de que los niños en esas hermosas instituciones no eran felices. Y se dio cuenta de cómo era. Les preguntó a los niños: ¿qué es lo que quieren?, ¿con qué sueñan?, ¿cómo podemos ayudarlos? Y los niños le respondieron que lo único que querían era alguien a quien llamarle mamá o

papá, un hogar donde sentirse en casa, ser únicos, ser individuos, tener esa atención exclusiva, con esa conexión asombrosa y de confianza, y sin importar lo que pasara, no ser abandonados y recibir ese apoyo.

Fue un despertar para él y para nosotros como organización. Desde ese momento empezamos a ver cómo evitar la separación de los niños de sus padres y cómo crear familias alternativas para aquellos que, por muy buenas razones, no pudieran vivir en su casa durante un período corto o largo.

Nuestra visión es un mundo en el cual los niños no sufran más el cuidado institucional. Y creemos que es posible, pero solo si nosotros, los actores, creamos un ambiente en el cual se erradique la necesidad del cuidado institucional, en el que las familias tengan apoyo y haya disponibilidad de buenas alternativas de cuidado que satisfagan las necesidades de los niños. Sabemos y tenemos las pruebas de que el cuidado institucional es malo para los niños. Hemos escuchado esta mañana presentaciones asombrosas que mostraban el impacto terrible del cuidado institucional en los niños menores de 3 años, la falta de estimulación, la falta de atención, la falta de un ambiente en el cual se pueda formar el apego, cuya falta lleva a problemas funcionales y estructurales muy importantes, que son dañinos para todos los niños, no solo para los menores de 3 años.

Yo he estado aconsejando, participando y trabajando con niños en instituciones en alrededor de 35 países en todo el mundo, y he visto jóvenes que se «graduaron» de las instituciones y que están completamente perdidos, sin ninguna capacidad ni conocimiento para negociar la vida como adultos independientes. Nunca tuvieron la oportunidad, nunca tuvieron un modelo para poder desarrollarse hasta el momento de manejar por sí solos su vida como adultos. Sabemos, por la investigación, que los niños que viven y crecen en las instituciones tienen más probabilidades de fallar como adultos, de fracasar en sus relaciones, de ser padres solteros, de vivir en la pobreza, de tener problemas de salud mental. Según un estudio que se hizo en Rusia, 1 de cada 10 niños que habían salido de instituciones habían pensado o intentado suicidarse. Es muy claro que necesitamos hacer algo y que podemos hacer algo acerca del problema del cuidado institucional.

He estado trabajando en este campo durante 17 años y puedo darles algunas buenas noticias: por primera vez en muchos años estamos logrando avanzar. A nivel global hay un impulso que está creciendo, que nos une a los profesionales como los que estamos aquí, que empuja el desarrollo de los programas de desinstitutionalización, de mecanismos de protección adecuados para los niños. Eso está pasando en todas partes.

Hace dos semanas estuve en la India, donde el gobierno acaba de lanzar un programa de cuidado alternativo, porque piensa que no deberían tener más instituciones. Hace un mes estuve en Ruanda, un país en el este de África, donde el gobierno se comprometió a completar el cierre de todas las instituciones y ayudar a más de 300.000 niños y jóvenes a hacer la transición de vuelta a las comunidades, a las familias, para recibir un apoyo adecuado. Es fantástico que tengamos buenas noticias a nivel global. Tenemos un compromiso político en aumento y un número de niños en cuidado institucional que va en disminución. Otto remarcó esa disminución en Europa, y se pueden ver avances también en otras regiones.

Quiero enfatizar aquí la campaña dirigida por UNICEF para los niños menores de 3 años, que ha hecho una diferencia y ha tenido impacto. Podemos ver en todo el mundo una reducción en la cantidad de niños menores de 3 años en cuidado institucionalizado. Vemos aquí, en África, en Europa Oriental, en Asia un número cada vez mayor de modelos que muestran cómo el cuidado alternativo se puede implementar.

Hemos establecido algunos precedentes asombrosos que ustedes tienen que aprovechar. Por ejemplo, la campaña *Opening Doors*, que tuvo éxito para asegurar que 300 millones de euros estuvieran disponibles para todos los países europeos para hacer la transición de los niños de las instituciones a las comunidades y a las familias.

Tenemos una guía para la desinstitucionalización que pueden usar como modelo, contextualizar y utilizar para su provecho, para lograr lo que necesiten. Tenemos increíbles expertos locales y regionales, y tenemos en todas partes un enfoque cada vez más fuerte para unir los programas educativos, las intervenciones tempranas, las intervenciones de salud con el cuidado social y el cuidado de los niños.

Voy a centrarme en un caso para ilustrar una transición significativa. Contra todos los pronósticos, Rumania, mi país, demostró que es posible cambiar completamente, pasar de estar en una situación desesperada a ser un país que podría, en los siguientes cinco a diez años, convertirse en un modelo de cuidado de los niños en las familias y las comunidades.

En el año 2000, después de la caída de la dictadura que gobernó el país por muchos años, Rumania descubrió que tenía más de 100.000 niños en instituciones y que los cuidados institucionales eran la única forma de cuidado disponible para los niños. Yo no lo sabía, lo descubrí mirando televisión, CNN y BBC, que mostraban como ejemplo las circunstancias horribles de las instituciones en mi país. Fue una sorpresa enorme, nos hizo sentirnos muy culpables de vivir en un país que trataba a sus niños de esa manera. Con esto y la combinación de una serie de circunstancias favorables —la presión externa de la Unión Europea, esa culpa, que queríamos probar que no éramos malos, que amábamos a nuestros niños y con todo el apoyo financiero y técnico—, Rumania demostró que se puede cambiar totalmente una situación. Empezamos con 100.000 niños en más de 640 instituciones —ni siquiera teníamos el registro de cuántas instituciones había— dirigidas en forma independiente por tres ministerios diferentes: el de Protección Social, el de Educación y el de Salud, que no hablaban entre ellos. Los niños pasaban de una institución a otra y después enviaban a las calles a los que sobrevivían al sistema.

En 2007 hubo un cambio drástico, 25.000 niños en 236 instituciones, y en 2011 más de 9000 niños en 190 instituciones que todavía quedaban. Ese año el gobierno de Rumania hizo un compromiso: quiere erradicar todas las instituciones que quedan y proporcionar apoyo y recursos para que esos 9000 niños tengan una transición exitosa de las instituciones a las comunidades y las familias.

¿Cómo sucedió ese cambio increíble? Voy a tratar de transmitir algunos de los aprendizajes surgidos de este cambio a esta escala, para que puedan quizás tomar algunas de estas lecciones y aplicarlas en el contexto nacional aquí.

Un elemento del modelo de cambio fue que el foco estuvo en cerrar las instituciones. Como dijimos antes, el propósito, el objetivo no era cerrarlas solamente, cerrar el edificio, sino hacer una transición de los niños, desarrollar la prevención y los cuida-

dos alternativos y asegurarse de que no quedara ninguna puerta abierta atrás para que ese componente residencial no vuelva a crecer y a ser lo que era antes.

Quiero resaltar lo importante que es tener ese compromiso para el cambio. En los ochenta hubo una investigación fundamental que habló de las razones claves para una cantidad de pacientes en un hospital. Yo soy médica y sé que la cantidad de camas que tiene un hospital dicta el número de pacientes. Piensen en las instituciones: están financiadas por la cantidad de niños que atienden y necesitan esa cantidad de niños para poder funcionar. No se puede bajar el número de niños, porque la financiación baja, entonces, la calidad del servicio se deteriora totalmente y es incluso más amenazante para los niños. Es un modelo muy curioso, funciona de esa manera.

En la experiencia de Rumania fue fundamental tener un compromiso de alto nivel, de nivel nacional, que enfatizó que uno de los objetivos de la reforma era reducir y cerrar estas instituciones. No transformarlas en hogares grupales y que se siguieran creando nuevas instituciones.

El segundo elemento del modelo de cambio que fue absolutamente necesario era invertir en las personas. Alguien de mañana dijo: «No quiero demonizar a las instituciones»; no queremos hacer eso, no importa cuánto se intente. Las personas que trabajan en instituciones no pueden hacer lo mismo que un padre o un padre de acogida. Pero está ese potencial humano y hay que ayudar a las personas que trabajan en las instituciones a transferir su conocimiento, su pasión en el servicio para apoyar a las familias a nivel comunitario y no residencial. La inversión del gobierno fue esencial en Rumania, porque en el período de Ceaușescu los trabajadores sociales y los psicólogos estaban prohibidos y no existía esa capacitación en las universidades. Ceaușescu declaró, en un momento, que Rumania no tenía ningún problema social, que nos iba muy bien, por tanto, no se necesitaban trabajadores sociales. Y les tenía miedo a los psicólogos, así que no quería tener psicólogos. El nivel de inversión fue fundamental para obtener una fuerza de trabajo crítica para impulsar el proceso en el mejor interés de los niños.

El último elemento fue el desarrollo de políticas que trajeron financiación, fondos que siguieran a los niños. Todas estas políticas tenían que ser apoyadas y cambiadas, de forma que el niño no tuviera que seguir al dinero, sino que el dinero siguiera al niño. Si queremos alcanzar cambios, no importa a qué escala, esta es una lección muy importante para aprender de la experiencia de Rumania y de otros países donde también trabajamos.

Con 100.000 niños en 600 instituciones, ¿cómo se pudo lograr un cambio así? Obviamente, de forma gradual, con períodos de caos y de enorme resistencia y períodos de intervenciones muy focalizadas en la fase de concepción. El apoyo externo ayudó a educar a las personas en qué era lo que se necesitaba para concretar los derechos de esos niños. Tuve el privilegio de trabajar con la primera generación de trabajadores sociales, después de 20 años sin cursos para trabajadores sociales, y ayudarlos a entender cómo operar, cómo ayudar a los niños, cómo identificar los riesgos, cómo apoyar a las familias y, después, cómo seguir adelante para proveer cuidados alternativos.

Se generó mucho debate y la resistencia fue enorme. La gente decía: «¿Qué quieren que hagamos con estos niños? Estos niños tienen necesidades especiales, nos van a amenazar, son peligrosos, hay que dejarlos en los hospitales, no pueden funcionar,

se van a morir si los sacamos de las instituciones». Son cosas que escuché literalmente en 1999, cuando tratamos de iniciar un debate nacional. Nunca hagan supuestos, siempre es muy importante explicarle a todo el mundo, en términos muy sencillos, por qué las instituciones son malas, cómo se puede apoyar a las familias, por qué la pobreza no debería ser una razón para separar a los niños de sus familias y qué tipo de servicios hay que ofrecerles.

Después pasamos a la siguiente fase. Una plataforma muy exitosa para que el gobierno empujara la implementación de la reforma fue tener una campaña de comunicación nacional. Fue fantástico. En Hope and Homes en Rumania tuvimos el privilegio de trabajar con una empresa muy famosa, básicamente los llevamos por todo el país para ver ejemplos, familias, servicios, familias de acogida, para que pudieran documentar y transformar eso en imágenes sencillas y atractivas, y palabras para educar a toda Rumania como país, a toda la población, para que se empezara a entender, primero, que es nuestra responsabilidad y segundo, que no depende del Estado sacar a estos chicos, que el Estado sí es un participante activo que tiene que escuchar y estar involucrado, y se les dio opciones, cuáles eran los servicios disponibles.

La tercera etapa fue llevarlo a nivel nacional.

En la fase tuvimos que demostrar cómo se implementa la desinstitucionalización. Es muy importante mostrar cómo se hace. En Hope and Homes for Children tuvimos tres proyectos fundamentales. Tomamos una institución que atendía a 175 niños menores de 3 años, mostramos cómo hacer la transición de esos niños, del personal, de los recursos a familias y comunidades. Hicimos una demostración del proceso de desinstitucionalización de una institución para niños con discapacidades que tenía 145 niños y adolescentes. También hicimos la demostración del cierre de una institución con niños con problemas de aprendizaje. Era una institución enorme, el más pequeño tenía 4 años y el más grande, 26 años. Mostramos que es posible.

Así, creamos la evidencia suficiente para que el gobierno, todas las ONG y todos los departamentos de protección apoyaran el proceso. En la fase de llevarlo a nivel nacional entró la Unión Europea y proporcionó financiación para los costos de transición.

Ahora estamos llegando a una fase que yo llamo de consolidación, que tiene que ver con las instituciones que quedan, para mejorar la calidad de los cuidados alternativos y hacer ajustes en las políticas para beneficiar a los niños. En general, para darles una escala de la financiación, las ONG invirtieron unos 40 millones de euros en el proceso, la Unión Europea financió los programas e invirtió más o menos lo mismo, y el gobierno de Rumania, un gobierno muy pobre, contribuyó y esa contribución fue esencial. No importa cuánto sea, es muy importante que exista, porque eso asegura el compromiso. Esto fue en un período de 10 años.

Para ubicarnos en dónde estamos hoy en día, compartimos un par de indicadores muy importantes. Para medir el éxito de una reforma a nivel nacional, no es suficiente mirar la cantidad de instituciones o la cantidad de niños institucionalizados. Es muy importante fijarse en la cifra total de niños que han sido separados de sus padres. Porque el objetivo de cualquier sistema de protección debería ser mantener a los niños con sus familias, no separarlos de sus familias de forma innecesaria y crear alternativas solamente por tener mucho presupuesto.

Rumania tiene buenos indicadores. Hemos reducido el número total de niños que están bajo cuidados de 100.000 a 67.000. Actualmente algo menos de 9000 están en instituciones, 18.000 están en residenciales similares a familias y algunos están integrados en comunidades para niños con grandes discapacidades que necesitan cuidados especiales, incluidos los alojamientos para jóvenes que están en proceso de transición a la vida adulta y 19.000 en familias de acogida. Esto en un país donde se me ha dicho que estoy loca, porque creo que las familias de acogida se pueden realizar. Como nación tenemos una gran tradición de trabajar y absorber a los niños que están en riesgo en las comunidades para el cuidado de familiares, pero también niños en las comunidades que son huérfanos. Hay 21.000 niños registrados como cuidados por la familia extendida, por parientes. Es una gran diferencia. Este tipo de indicadores nos dan una idea de la reforma real. No es solamente sacar a los niños de las instituciones. Hay que tener esto muy en cuenta, porque los gobiernos tienen tendencia a decir: «Sí, vamos a cerrar la institución, vamos a llevar a los niños a otro lado», y declarar que una se cerró.

Paso a resumir algunos de los aprendizajes.

Si concentramos nuestro trabajo en la idea de la desinstitucionalización, podemos empezar a implementar las *Directrices sobre cuidados alternativos*. Podemos crear un sistema que refuerce los dos principios que montaron los cimientos de las recomendaciones para los cuidados alternativos. Podemos desarrollar algo que realmente funcione para cumplir con el principio de necesidad, asegurar que ningún niño sea innecesariamente separado de sus padres, y que cuando la separación sea necesaria tengamos un sistema adecuado, que podamos hacer coincidir al niño con el servicio y no tener un servicio para hacer entrar a los niños porque es el único que tenemos.

Es muy importante para nosotros, como actores principales, definir qué entendemos por desinstitucionalización. Es el proceso de reemplazar los cuidados institucionales por un rango de servicios que principalmente prevengan la separación y proporcionen cuidados alternativos adecuados para los niños. Yo recomiendo cinco pasos prácticos para implementar la desinstitucionalización, desde una pequeña hasta la gran escala o la escala de todo el país o región.

El primero es la participación. No se puede empezar este camino sin la participación de los niños, de los padres, de los profesionales, de los voluntarios que trabajan en las instituciones, de las autoridades locales, de los profesionales locales y, por supuesto, del gobierno. No hay que tener miedo de enfrentar el problema directamente y de forma abierta y sincera. Es la manera de establecer una relación de confianza. Y el ingrediente clave para el éxito es la participación de los niños. Ellos nos van a decir cuáles fueron las circunstancias de su separación, cuáles son sus necesidades, sus deseos y sus aspiraciones. Con eso se puede construir un sistema que atienda sus necesidades y que ayude a concretar sus derechos.

Segundo, la evaluación. Es muy importante. A veces el Estado tiende a tener una receta y usarla como plan maestro: esto es la desinstitucionalización, la vamos a hacer así, igual para todas las instituciones. No tenemos que confundir un plan con un plano. Cada una de las instituciones es diferente y cada grupo de niños en una institución es diferente. Las instituciones no son fábricas en línea, automáticas, que hacen siempre la misma cosa, no importa qué niño sea, su edad, su peso, sus ne-

cesidades y habilidades. En la desinstitucionalización cada vez se cocina una torta distinta. La receta tiene diferencias; los que saben hacer tortas saben lo importante de la precisión, si no, es un desastre. Cocinar la torta es muy importante y los niños y sus historias son los que nos van a dar los ingredientes que necesitamos para una receta y un resultado exitosos.

Tercero, los padres tienen que participar en las evaluaciones. Hay que ir a la comunidad, allí hay muchas personas, los voluntarios, que ya están haciendo muchas cosas. Hay que discutir con los profesionales, con las organizaciones privadas, con las ONG, con el Estado, sin olvidar al personal de las instituciones. Estas personas conocen muy bien a esos niños, pueden ser el puente que los conecte de nuevo con la comunidad. Son activos muy importantes y valiosos, y si los ignoramos, si les mentimos, si tratamos de manipularlos, se van a resistir. Algunos de ellos van a oponer resistencia de todas formas, no van a poder convertirse, no van a poder cambiar, pero la mayor parte de ellos son gente maravillosa, los necesitamos.

Si hacen participar, si evalúan, tienen todo para diseñar y desarrollar los servicios que necesitan. Y el desarrollo de los servicios es muy importante, porque si participan en la desinstitucionalización van a hacer mucho trabajo en paralelo, si evitan que niños nuevos entren en las instituciones y establecen programas que lo impidan. También van a desarrollar servicios de cuidado y quizás van a organizar servicios especiales para niños con discapacidades o jóvenes que dejan el cuidado institucional. Es muy importante descentralizar los servicios. Se mencionó el hecho de que los niños que están en una institución vienen de otras zonas y sus familias no están cerca de esa institución. Saber de qué comunidades vienen esos niños les va a dar el mapa de los servicios de prevención que hay que crear.

Un cuarto paso, probablemente la parte más importante, apoyar la transición. Piensen en lo estresante que es para nosotros, que somos adultos, mudarnos, cambiar de empleo o cambiar en una relación. Es extremadamente estresante y puede hacer que uno se sienta desubicado. Imaginen lo estresante, lo difícil que este proceso puede ser para un niño que ni siquiera tiene un adulto de confianza en su institución, alguien a quien pueda hablarle para expresarle esas preocupaciones. Una gran parte del proceso debe estar enfocado en apoyar esa transición, en asegurar que los niños, sin importar su nivel de habilidades, entiendan el momento en el tiempo, los pasos en que van a salir y estar expuestos a la comunidad. No hay que subestimar nunca la capacidad de preocupación que pueden tener, no importa cuál sea su nivel de habilidad.

En Ruanda conocí a una niña asombrosa, que tiene 13 años y que, cuando nos conocimos, tenía 12 y estaba viviendo en una institución junto con 35 otros niños y jóvenes. Durante un par de años no se le permitió ir a la escuela porque tenía epilepsia y no recibió los tratamientos adecuados. Las personas de la comunidad le hacían *bullying*, los niños de la institución pensaban que estaba poseída, realmente era estigmatizada y marginalizada y experimentaba traumas cada día de su vida. Trabajamos muchísimo con ella y pusimos un esfuerzo extra para asegurarnos de que entendiera que iba a salir de la institución como todos los demás, pero que algunos niños iban a irse primero y otros después. Hicimos calendarios y todo tipo de juegos. Cuando el proyecto entró en las últimas dos semanas, quedaban cinco niños que debían mudarse a cuidados fuera



de la institución. Eran los únicos niños para quienes no habíamos encontrado familia o parientes y reclutamos algunas familias alternativas para ellos. Mi amiga estaba tan preocupada que se escapó de la institución. No se pueden imaginar el pánico. Salimos a la comunidad, implementamos todos nuestros recursos, los trabajadores sociales, la seguimos a unos 20 minutos de la institución y estaba golpeando las puertas de las personas preguntándoles si les gustaría ser su familia. ¿Cómo puedo echarle la culpa a ella? Ella jamás había recibido algo bueno de un adulto, ¿por qué podíamos asumir que iba a confiar en nosotros? Encontramos una familia de acogida y le está yendo muy bien. Su madre de acogimiento tuvo que dormir con ella en la misma cama para ayudarla en la transición y calmarla, y ella ha vuelto a la escuela y le está yendo muy bien.

Quería enfatizar con esta historia lo importante que es apoyar a los niños en esa transición. Apoyar a los padres también, no importa si son los padres biológicos, miembros de la familia ampliada o familias alternativas; todos necesitan apoyo para entender cuáles son sus responsabilidades, cuál es el apoyo al cual tienen acceso y también para entender el peso que cargan los niños de las instituciones. Entonces, es muy importante ayudar a estas familias a entender los problemas que estos niños van a llevar a la casa. Es muy importante prestarles atención especialmente a los niños que tienen discapacidades, asegurarse de que su transición sea positiva y tengan suficiente apoyo. Y, de nuevo, el personal de las instituciones también necesita apoyo para hacer la transición a un lugar diferente, a un enfoque diferente, a una manera diferente de pensar.

Finalmente, es muy importante establecer los indicadores correctos para identificar el éxito y el fracaso. Muchas veces olvidamos cuánto podemos aprender del fracaso. Pero los indicadores tienen que ser significativos y estar mirando los resultados para los niños; los resultados en calidad y también en cifras. No permitan que los gobiernos midan la desinstitucionalización solamente por la cantidad de niños que dejan las instituciones, eso no es relevante. Lo que queremos lograr es mejor calidad, mejores resultados.

Lo que logró Rumania fue cambiar el flujo de esta autopista que era el sistema de protección de los niños en el país. Las familias en riesgo por una fuente de ingresos insostenibles, marginalización, problemas de salud, falta de acceso a los servicios básicos, redes sociales pobres a su alrededor, que no recibían nada, cero acción, y después sobrevenía una crisis, que por supuesto producía la separación.

Ustedes tienen una oportunidad única de empezar a ver a través del lente de las instituciones y la desinstitucionalización y cambiar. Cambiar ese flujo de familias en riesgo hasta la separación, creando procesos de ayuda bien fuertes que se enfoquen en los factores de riesgo antes de que se desencadene la crisis, creando políticas de intervención oportunas y que apoyen a los niños y a las familias. Después van a tener el lujo de utilizar los recursos para establecer cuidados alternativos de alta calidad, que es un rango de servicios que se necesita para emergencias y para el cuidado de mediano plazo. Al implementar esto toman en cuenta los dos pilares de las *Directrices* de las Naciones Unidas para el cuidado alternativo: el principio de la necesidad y la adecuación, y crean comunidades más resilientes y una fuerza de trabajo de bienestar infantil firme.



Trabajando para lograr un cambio sistémico hemos aprendido que se necesitan cuatro ingredientes: el compromiso político, necesitamos tener ese compromiso en papel al nivel más alto posible y en coordinación entre varios ministerios; necesitamos demostrar que es posible en nuestros propios países; necesitamos demostrar los conocimientos técnicos, tenemos que tener una sociedad civil fuerte, que pueda unirse detrás de un objetivo y tener un enfoque muy claro sobre los objetivos, como tenemos en Opening Doors; y finalmente necesitamos ser inteligentes y crear incentivos para que los gobiernos logren financiamiento para la transición, para que los servicios a nivel comunitario lo encuentren posible, mientras que la financiación que se utiliza para las instituciones se utiliza para manejar de manera sostenible el cuidado alternativo.

Espero que el ejemplo de Rumania los inspire.



# URUGUAY, DESAFÍOS PARA LA DESINTERNACIÓN Y CUIDADOS ALTERNATIVOS

Marisa Lindner



## Uruguay, desafíos para la desinternación y cuidados alternativos

Marisa Lindner

*Presidenta del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).*

La idea de esta intervención no es hacer un cierre, sino dar continuidad al trabajo intenso que aquí se estuvo realizando y, a la vez, abrir una nueva etapa de trabajo, presentando una hoja de ruta a futuro. Compartiremos con ustedes parte del proceso de reflexión desarrollado en estas siete semanas transcurridas desde que asumió el nuevo Directorio, en las cuales el tema de este seminario ha estado sobre la mesa.

Para comenzar, decirles que esta instancia se desarrolla en un momento oportuno y diría clave, porque el proceso de cambio de autoridades es un momento que permite hacer un alto, reflexionar, repensar y posicionarse para un determinado período de tiempo. No quiere decir que sea un corte y un empezar de nuevo, es reposicionarse para una etapa que tampoco debe terminar con un gobierno y que debe aportar a la construcción de una política de Estado relativa a la infancia y la adolescencia.

Nosotros hemos partido de procesos ya iniciados en la institución. Procesos que se vienen desarrollando desde hace ya unos años, entre los cuales el tema del derecho humano esencial a vivir en familia ha sido objeto de debate y ha catalizado cambios.

La discusión, la voluntad de revisar prácticas, ha otorgado elementos, nuevas modalidades y nuevas alternativas para generar estos procesos imprescindibles para la democracia de un país, para los niveles de desarrollo humano y fundamentalmente para el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En ese contexto el INAU ha generado distintas modalidades de protección y nuevos modelos de intervención tendientes a que los niños vivan en entornos familiares. Y, así, por ejemplo, la implementación del acogimiento familiar, aún con tensiones, avances, retrocesos, es un camino que no tiene retorno. Hay procesos que se han empezado a desatar y desarrollar que no tienen marcha atrás. Habrá, hay elementos de resistencia, pero estos son procesos iniciados y debatidos colectivamente, y nosotros tenemos la responsabilidad de aportar en ese camino.

Tenemos las cuidadoras de primera atención y también se ha venido llevando adelante todo un proceso de trabajo con familias de origen y familias amigas, en sus distintas modalidades (extensas, ajenas, un término quizás feo, pero que tiene que ver con otras familias que son los referentes para el cuidado).

También se han venido trabajando algunos aspectos de los procesos de adopción, que han tenido cambios en los marcos normativos y, con ello, avances significativos, si bien quedan elementos pendientes.

Finalmente, las modalidades de trabajo de acogimiento residencial en los hogares están en un proceso de cambio hacia los centros de acogida. Y partimos de toda esta realidad para posicionarnos.

Hay aspectos que trascienden absolutamente a la institución INAU. Básicamente consideramos la posibilidad de trabajar en torno a la desinstitucionalización o, mejor dicho, a la desinternación.

Y este es un tema que está en la base de las concepciones políticas e ideológicas de una sociedad. Es decir, cómo lee, cómo concibe, cómo se posiciona la sociedad frente a los temas de la infancia y la adolescencia. Cómo logramos salir de elementos que han estado en el debate reciente, como el debate muy amplio que se dio en nuestra sociedad durante la discusión de la baja o no de la edad de imputabilidad, cuando hay elementos muy fuertes desde el punto de vista de la sociedad donde a los jóvenes o a los adolescentes se los criminaliza o se los victimiza.

Pese a ser una sociedad con niveles muy importantes de desarrollo humano, que ha reducido drásticamente los niveles de pobreza —que en nuestro país llegaron a 32 %, para ubicarse entre el 7 % y 11 %— y aun teniendo logros a nivel de indicadores de calidad de vida en su concepción amplia y no solamente según el ingreso, seguimos manteniendo modelos según los cuales ese número de 800.000 niños, niñas y adolescentes muchas veces se lee por su problema y se generaliza en torno a determinadas concepciones que luego llevan a que todos los uruguayos estemos atravesados por determinadas posiciones, aunque no lo tengamos tan claro y nos cueste mucho reconocerlo.

Hay ahí procesos que nos interpelan. Yo me siento interpelada cotidianamente sobre cómo transformar esas miradas y transformar esto, que no es un tema solo de la institución, sino que es un tema de la sociedad, un tema colectivo y que responsabiliza al Estado.

Y hablo del Estado porque en esto está el Poder Ejecutivo, pero también están el Poder Judicial y el Poder Legislativo, y ni hablar los Gobiernos Departamentales.

Por tanto, cuando hablamos de política de Estado tenemos también que poder visualizar y trascender la concepción acerca de la política, desde el punto de partida de la institucionalidad, de una institución que muchas veces es residual en cuanto a que se la coloca como depósito de niños, niñas y adolescentes, porque otros no saben qué hacer con el problema.

Hace dos o tres años, cuando trabajaba en el Ministerio del Interior, se produjo una situación muy impactante, de una mujer policía con tres niños de 11, 12 y 14 años que luego de más de ocho años de intervenciones terminó en un tremendo fracaso institucional, porque la niña más chica fue violada por uno de sus hermanos.

Había ocho años de trabajo de diversas instituciones. Frente a ese impacto que recibimos, que surgió de los equipos de la Policía, Sanidad Policial y Asistencia Social Policial, y, ante el reclamo de esos técnicos frustrados tras haber trabajado tanto tiempo con la familia con un resultado tan brutalmente cuestionador de la realidad y de las prácticas, hicimos un ateneo.

Antes del ateneo se recopiló información de expedientes, de cantidad de hojas administrativas, del Poder Judicial, de las denuncias policiales, de los registros de los equipos de salud. Hicimos un proceso que involucró a 11 instituciones, entre ellas Sanidad Policial, Asistencia Social Policial, las escuelas, varios programas del INAU y, por supuesto, el Poder Judicial.

Hay momentos claves en los procesos de trabajo y, como resultado de eso, que tampoco pudimos terminar de procesar, me quedó rondando como elemento de síntesis de esa discusión —que fue una discusión entre distintos operadores de distintos sistemas— que había habido dos concepciones de trabajo claramente diferenciadas con esa familia.

Una, la de la institución, que ante el fracaso optaba por la institucionalización. La otra, la de algunos de los programas del INAU que estaban trabajando para fortalecer a esa familia. Pero era la misma mujer policía, con una historia milenaria de violencia, con situaciones de abuso a su persona que hacían muy difícil que pudiera cuidar cuando nunca había sido cuidada. Y el tema de la sanción estaba presente. Esa mujer era vista como una «mala madre».

Ese fue el resultado de muchas de las intervenciones, aunque nos cueste representarlo simbólicamente. El doble posicionamiento se expresaba en el permanente tironeo con esa mujer entre «te encierro a los chiquilines porque vos no servís como madre» y «trabajo contigo para generar las condiciones para que efectivamente se pueda», si bien había situaciones de maltrato físico, había situaciones de negligencia y cuestiones muy importantes de falta de sostenibilidad de ese proceso.

Ese caso, como muchos otros, nos debe interpelar, porque debe haber una cuestión de coherencia en el desarrollo de una política. No se puede trabajar desde distintos programas o modalidades de intervención con lógicas y paradigmas diferentes. Hacemos pedazos no solamente a los niños, sino a los propios adultos con quienes se supone que tenemos que trabajar.

Esto nos desafía a construir determinados modelos a la interna de la institución, que sigue estando fragmentada en sus programas, en sus relaciones y en sus diálogos internos, pero también con el afuera. Porque las familias no están colgadas de un árbol, sino que son parte de procesos de trabajo en su comunidad, por lo tanto, hay instituciones como las escuelas, los ámbitos de salud, incluso los clubes adonde van los chiquilines a jugar, a merendar, que son parte de estos procesos.

En ese contexto es que en el INAU definimos siete ejes que componen, que orientan una suerte de propuesta de *hoja de ruta* para el trabajo en torno a cuidados familiares, pero también aplicable a otras áreas. Para pensarlo, dialogarlo y hacerlo.

## Hoja de ruta

### *Eje 1. Cambio de paradigma y de cultura*

Este es un tema que debe trascender la institucionalidad pública para ser un tema de la sociedad en su conjunto. Es necesario cambiar paradigmas y cambiar cultura acerca de los nuevos modelos de familia, la diversidad de los arreglos familiares. Trabajar en torno a la concepción de la maternidad, la maternidad como realización personal, la maternidad como elemento de construcción de la subjetividad de ser mujer.

Con esto también se rompen aspectos importantes, como el hecho de que las situaciones de abandono tengan como sujetos de responsabilidad únicamente a las mujeres y a las madres. Por tanto, trabajar en la necesidad de romper con las masculinidades

hegemónicas, generar procesos de trabajo con los varones para que aprendan elementos de los que fueron privados culturalmente, como poder cuidar, poder contactarse con sus afectos y generar no una pérdida de su masculinidad, sino todo lo contrario, un fortalecimiento de su subjetividad masculina.

Trabajar en estos aspectos en los que tenemos todavía un tiempo largo por recorrer, que de repente están presentes en nuestro discurso, pero que luego no logran reflejarse totalmente en nuestras prácticas. Las instituciones deben generar y diseñar procesos de cambio cultural y apelar a la sociedad en su conjunto.

### *Eje 2. Llegar antes*

Estamos hablando de institucionalización y desinternación, pero hay mucho camino previo por recorrer. Deben fortalecerse todos los programas vinculados a la prevención y la promoción, al trabajo previo con la familia, antes de que la situación se genere. Esto es, llegar antes.

En los últimos diez años nuestra sociedad ha logrado llegar a aquello que estaba invisibilizado o escondido, y eso nos ha dejado perplejos en muchos sentidos: las situaciones de violencia, las situaciones de abuso, las situaciones de explotación sexual son ejemplos.

Es brutalmente impactante, pero nos ha develado qué sociedad tenemos y quiénes son los que aún tienen sus derechos vulnerados. Entre los niños y adolescentes existen ocho veces más situaciones de pobreza que entre los adultos. Por lo tanto, llegar antes es importantísimo en cualquier política de cuidado familiar.

### *Eje 3. Romper el binomio conflictivo Poder Judicial-INAU*

Los chiquilines siguen llegando a las puertas de ingreso del INAU, muchos de ellos por disposición judicial.

Es necesario detenerse en esta situación e interrogarla. Hemos acordado con la Suprema Corte de Justicia tener una agenda de trabajo para el período y ya le hemos planteado la necesidad de romper con esta situación que muchas veces nos pone en lugares de conflicto cuando tenemos que trabajar juntos y con otros.

### *Eje 4. Proceso de cambio cultural y organizacional en el INAU*

El proceso de cambio cultural y organizacional en el Estado es aún incipiente. Hace muy poco, en términos históricos, iniciamos procesos de transformación democrática del Estado, de cambio de los modelos de gestión y tenemos mucho camino por andar.

El INAU es un pequeño Estado dentro del Estado, es una institucionalidad que se creó y se forjó a imagen y semejanza de otros modelos de sociedad, lo que en definitiva hace a una cuestión que paulatinamente nos encierra y nos convoca a que todo sea en el ámbito del INAU.

Se han hecho procesos de cambio importantes en los últimos años, pero esta situación de que todo lo resolvemos «adentro» hace al encierro del que muchas veces el INAU es protagonista.



Estamos diseñados y creados para ser entre nosotros mismos y encerrarnos. Y en el afuera, complementariamente, opera el imperativo «hay que meterlo en el INAU», lo cual muchas veces lleva nuestra institucionalidad a defenderse y replegarse.

Necesitamos un cambio de cultura organizacional, un cambio de modelo de gestión y de Estado, para lo cual es imprescindible que esto no sea solamente un tema de la institucionalidad INAU, sino que sea un tema del conjunto del Estado en los procesos de cambio institucional.

### *Eje 5. No demonizar*

Adhiero a esta cuestión de que lo peor que puede pasar es que digamos «esto no sirve» y borrrón y cuenta nueva, porque son procesos que se vienen generando y es necesario darlos con sostenibilidad. Sería muy arriesgado y muy poco efectivo que nos planteáramos determinadas cosas que no pudiéramos sostener como institución.

Estos vaivenes siempre son conflictivos y siempre generan tensión. Lo que está claro y se recogía en las intervenciones es que hay que tomar una posición, y eso es clave fundamental.

A la sociedad uruguaya le cuesta cambiar, es lenta en sus procesos de cambio, pero lo haremos a la uruguaya, en función de procesos y trabajos que deberán ser planificados para concretarlos.

Hoy mencionaba el «sin marcha atrás», y en ello hay una clave, porque muchas veces el tema de los cuidados familiares queda alojado en la institución en lo que antes llamábamos servicios de tiempo completo. Y el de los niños privados de cuidados familiares no es problema solo de la institucionalidad de tiempo completo, es un problema del conjunto de la institución y de cómo en su diálogo, en sus responsabilidades compartidas se generan esas sinergias entre los programas.

### *Eje 6. Un INAU abierto*

Hay diversas institucionalidades, algunas nuevas, como la Institución de Derechos Humanos, algunas vinculadas a los organismos internacionales, otras vinculadas a las instituciones de la sociedad civil, que en los últimos tiempos han realizado una serie de denuncias que nos pesan y nos duelen como institución. Nadie puede sentirse contento o alegre de que lleguen situaciones que nos interpelen. Sin embargo, queremos ser una institución abierta a la que puedan llegar aires de otras institucionalidades, no sentirnos agredidos como trabajadores y generar las garantías necesarias para quienes están trabajando, sin replegarnos, porque frente a estas cosas las instituciones muchas veces tendemos a replegarnos y a quedarnos solas.

Quienes trabajan en el INAU saben de los riesgos que corren todos los días al trabajar en la institución. Pero tenemos que abrirnos, ser parte de otras institucionalidades, y cuando lleguen las denuncias, además de responder en consecuencia, las tomaremos como elementos de análisis y aprendizaje. A partir de esas situaciones tenemos que aprender, tenemos que revisarnos y generar procesos que terminen en hojas de ruta que nos sirvan para mejorar nuestras prácticas.

La situación de niños, niñas y adolescentes que viven y transitan por instituciones de protección bajo el modelo de *internado* se ha vuelto un tema prioritario en el mundo. Existe un amplio consenso académico y científico, junto a un nuevo marco jurídico de protección de los derechos humanos de los niños, que indica la necesidad de proveerles cuidados alternativos a la internación en instituciones. En ese marco, en el mes de junio de 2015 se realizó en Montevideo el seminario internacional «Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación».

En el seminario se presentaron estudios desde las neurociencias, que vuelven irrefutable la necesidad y urgencia de generar nuevos escenarios. Se contó con los aportes de especialistas nacionales y extranjeros en el campo jurídico, como condición imprescindible para pensar nuevas estrategias, y se conocieron, a través de expertos de países de Europa y de la región, experiencias que han avanzado en la transformación de los sistemas de protección y han generado nuevas condiciones institucionales para que los niños, niñas y adolescentes crezcan en entornos familiares y en tramas vinculares significativas, adecuadas y saludables para su desarrollo.

Esta publicación relata los distintos insumos trabajados durante dicho seminario, en el que participaron 250 personas, representantes de diversos ámbitos y actores claves en los procesos de transformación del sistema de protección uruguayo. Constituye un aporte para sostener la reflexión, afinar la mirada y dar continuidad a un proceso que, decididamente, deberá avanzar hacia formas adecuadas de cuidar y proteger a los niños.