

El Lic. Víctor Giorgi presentó el ***“Informe Latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina. Contextos, causas y respuestas”*** en el marco del Seminario RELAF 2010 realizado en Foz de Iguazú, Brasil. El texto aquí presentado, surge de la lectura y análisis de la información de dicho Informe.

Víctor Giorgi es Psicólogo. Docente desde la década del '80, fue Decano de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República desde el año 1.999 al 2.005. A partir de ese año y hasta el 2.009 fue Presidente del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Actualmente es Coordinador del Área de Promoción y Protección de Derechos Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes de la organización de los Estados Americanos (IIN-OEA).

**Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina
Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y
comunitaria**

**Informe realizado por un equipo especializado de RELAF, basado en Informes Nacionales de
13 países de América Latina producidos por Aldeas Infantiles**

Comentario al Informe

Introducción General

Para comenzar quiero transmitir los saludos de la Directora General del IIN Mter Maria Dolores Aguilar y el agradecimiento por la oportunidad de estar aquí compartiendo este encuentro con un auditorio tan calificado y diverso de compañeros de ruta en esta compleja, trabajosa pero irrenunciable tarea de hacer realidad los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Continente con mayores inequidades como lo es nuestra América Latina.

Mi intervención esta estructurada en base a comentarios, resonancias, asociaciones, reacciones a partir de la lectura detenida del documento. Hablare en representación del IIN pero también me permitiré aportar desde mi experiencia personal sobre la temática.

El documento que comentaremos y que sirve como disparador de estas reflexiones es un Informe Latinoamericano, realizado a partir de 13 informes nacionales elaborados por equipos locales de reconocida capacidad, empleando metodologías complementarias que integran aspectos cuali y cuantitativos.

Una primera limitación que se explicita en el propio informe es la escasa disponibilidad de información confiable.

Este dato adelanta lo que luego se profundizara a lo largo del informe: la fragilidad de los Estados del Continente para ejercer con solvencia su responsabilidad de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La ausencia o baja confiabilidad de los registros da cuenta de esta brecha entre las capacidades de protección con que cuentan los Estados, la complejidad de las realidades que deben enfrentar y las responsabilidades que, en tanto firmantes de la Convención les competen.

El informe pone en evidencia las dificultades fragilidades y ambigüedades con que los Estados y las sociedades de la región asumen sus obligaciones de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). Esto se confirma tanto para las situaciones de vulnerabilidad o riesgo como ante la ausencia consumada de figuras parentales.

Me adelanto a decir que este no es solo un tema de voluntad política. La voluntad es necesaria para la efectiva instrumentación de políticas de protección integral pero no es suficiente. Querer no es poder. Las instituciones encargadas de proteger a la infancia en la mayor parte

del Continente tiene déficit de poder: poder económico debido a la escasa inversión en infancia que realizan los estados, lo que a su vez se relaciona con las políticas impositivas; poder técnico en tanto requieren de recursos humanos calificados tanto en los niveles operativos como de gestión y decisión; poder político que le brinde los respaldos necesarios para transformar sistemas y estructuras consolidadas y enfrentar los intereses y presiones que eso implica; y poder comunicacional para impulsar las transformaciones culturales sin lo cual la distancia entre los dichos de la CDN y los hechos cotidianos que se dan en nuestras sociedades continuara siendo un largo y difícil camino.

Mi lectura del Informe fue generando una hipótesis interpretativa: Las políticas, acciones y actitudes descritas en el informe dan cuenta- a pesar de los 20 años transcurridos desde la aprobación de la CDN- de la vigencia del paradigma asistencialista o pseudo-humanitario y de su “cara oscura”, la Doctrina de la Situación Irregular

Nos encontramos ante una verdadera “disputa de paradigmas”. La perspectiva de derechos coexiste con los paradigmas pre-convención que se expresan especialmente en las situaciones en que se pone en juego el control social sobre la niñez y la adolescencia mas vulnerabilizada y socialmente menos integrada.

Acerca de las causas de ausencia de cuidados parentales

Entre las principales causas por las que un niño o niña debe enfrentar la ausencia de cuidados de parte de sus figuras parentales figuran:

- La violencia social. En especial los conflictos armados, el crimen organizado, la discriminación y los enfrentamientos étnicos.
- La violencia familiar, en el Sur del Continente es una de las primeras causas de disolución familiar e incluso de muerte de uno o ambos progenitores
- Las migraciones hacen que un adulto- por lo general el hombre- se desplace en busca de mejores condiciones de vida con un proyecto de unificación familiar que muchas veces se dilata en el tiempo y nunca se concreta Las madres jóvenes, enfrentadas a la realidad de la sobrevivencia también suelen emprender este camino dejando a sus hijos a cargo de abuelas.
- Las pandemias, en especial el VIH no solo provoca la pérdida de las figuras adultas de referencia sino que los niños y niñas son discriminados y se les cierran las puertas en los intentos de sustitución familiar como es el caso de las adopciones.
- Las catástrofes humanas- mal llamadas naturales- constituyen otra de las causas más visibles especialmente cuando actúan sobre poblaciones vulnerables.
- Los accidentes, en especial los laborales son una causa importante de muerte o invalidez de los padres que acarrea la desprotección de los niños y niñas.
- La pobreza suele ser mencionada en primer término entre las causas de todas las violaciones de derechos. En esta intervención hemos preferido mencionarla en último término ya que su mención como causa de la ausencia de cuidados parentales merece algunas puntualizaciones.

En primer lugar la pobreza no es una causa en si misma sino una condición de vida que potencializa toda otra causa. En segundo término la situación socio económica que viven los países que adjudican a la pobreza las violaciones de los derechos de amplios sectores de la infancia y la adolescencia no puede caracterizarse como de carencia en términos absolutos sino que siempre hablamos de pobreza relativa vinculada a la inequidad. Mas que pobreza es mala distribución de la riqueza... A su vez estas pobrezas relativas no se limitan al plano económico o de accesibilidad a bienes y servicios sino que se asocian a pobrezas culturales, vinculares afectivas que afectan el propio ejercicio de la ciudadanía y las capacidades organizativas de los colectivos para protegerse de la adversidad y hacer valer sus derechos. De este modo la pobreza se asocia a la exclusión. Se correlaciona con la dificultad de acceso al conocimiento, la fragilidad de modelos identificados, el debilitamiento de la “cohesión social” consolidando la exclusión y diversificándose en

múltiples “pobrezas” que comprometen el pleno desarrollo de quienes nacen y se socializan en estas condiciones.

Aquellos niños que en los primeros años de vida interactúan con un medio pobre en estímulos, oportunidades de aprendizaje, acceso a modelos identificados verán inhibida su capacidad de explorar el mundo que los rodea, de interrogarse sobre él, en última instancia de conocer desarrollando así posibilidades diferenciales de aprendizaje.

El papel del Estado en la redistribución de la riqueza es insustituible. La comparación internacional da cuenta de la importancia de la acción de los Estados a través de los impuestos, las transferencias monetarias y la inversión en servicios educativos en la reducción de la pobreza infantil.

Modelos de simulación de escenarios contruados por especialistas en el tema permiten afirmar que en los países industrializados sin estas intervenciones estatales la pobreza infantil sería significativamente mayor.

En Suecia el porcentaje de niños pobres es apenas del 2,6. Sin impuestos ni transferencias sería 9 veces mayor 23,4% (de Armas, 2008). Mientras muchos países de la región se caracterizan por intervenciones impositivas tímidas, en ocasiones regresivas y de poco impacto en la distribución de la riqueza y la construcción de equidad

La intervención del Estado en la redistribución de la riqueza se enmarca dentro de la prioridad de la inversión en infancia y el interés superior del niño acorde al mandato de la CDN. Implica la realización de ciertas quitas que afectan los sectores de mayores ingresos y, por lo general con mayor poder para sustentar programas, acciones y transferencias directas a sectores de mayor necesidad. Estas acciones políticas se hacen sustentables a través de dos mecanismos: el fortalecimiento de los sujetos participantes en dichos programas y el grado de “cohesión social” o sea grado de “inclusión” y “sentido de pertenencia” alcanzado por el conjunto de la sociedad. En el caso de las políticas de infancia el peso recae sobre este último convirtiéndose en un tema político ético. .

¿Cómo se produce la pérdida de las figuras parentales?

Esta si bien suele ser producto de una cadena de producción del desamparo, se desencadena por distintas circunstancias:

- 1- Muerte de uno o ambos padres por las causas que hemos mencionado
- 2- Abandono, ya sea a causa de disgregación familiar, migraciones o estrategias laborales incompatibles con los roles familiares (no aceptación de niños por parte de empleadores, trabajo sexual, incorporación al crimen organizado en sus diversas formas).
- 3- Imposibilidad de ejercer las función por parte de los adultos. Esto puede deberse a procesos de fragilización por patologías múltiples, adicciones, deterioro de sus capacidades muchas veces asociadas a las violaciones sistemáticas de sus derechos.
- 4- Decisiones judiciales que separan a los niños de sus padres ya sea por negligencia, maltrato o abuso o a causa de la prisión de los adultos por acciones delictivas. Esta última es una de las causas más frecuentes en los países en que se están aplicando políticas de “mano dura” que incrementan sensiblemente el número de personas jóvenes encarceladas.
- 5- Intervención de terceros que separan a los niños de sus figuras parentales ya sea por apropiación, secuestro o trata.
- 6- Los procesos de pseudo emancipación que llevan a los niños a prescindir de los vínculos con sus figuras parentales. Hablamos de pseudo emancipación por que es un proceso de autonomía aparente donde en realidad se generan vínculos de fuerte dependencia. Esto se asocia al trabajo infantil, los procesos de callejización y los vínculos con el crimen organizado.

¿Que respuestas dan las sociedades latinoamericanas a estos niños y niñas?

Las respuestas que pueden asociarse al derecho a la protección y al derecho a vivir en familia son diversas:

- Adopciones que siempre es una estrategia reservada para ciertos casos en que se dan un conjunto de condiciones. Implica la disolución del vínculo originario y la incorporación estable y definitiva a una familia en que adquiere un conjunto de derechos similares a los de su descendencia.
- Acogimiento espontaneo ya sea por parte de la "familia ampliada" o por familias de la comunidad
- Acogimiento como estrategia institucional Son los casos en que el Estado interviene y delega el cuidado del niño en una familia seleccionada, supervisada, apoyada por las instituciones competentes
- Modelos institucionales cuasi-familiares Incluye en esta categoría todos aquellos modelos institucionales que procuran reproducir aspectos que los aproximen a una convivencia familiar procurando minimizar los daños que acarrea para el desarrollo pleno del niño la privación de la convivencia familiar..
- Modelo asilar (orfanatos)

¿Qué es estar institucionalizado?

Trabajar desde la perspectiva de derechos requiere transparentar los hechos, darles visibilidad, monitorear procesos y para eso debemos manejar categorías claras.

En ese sentido me preocupa el empleo del término institucionalización como sinónimo de internación.

La institucionalización significa estar bajo la responsabilidad institucional pero esta a su vez puede recurrir a diversas modalidades y estrategias para la atención y cuidado de esos niños o niñas.

Los NNA sin cuidados parentales, en ausencia de respuestas espontaneas de la familia ampliada, son puestos bajo la tutela-tenencia de una institución especializada. Esta puede trazar diversas estrategias para su cuidado: colocación en familias sean estas del entorno del niño o no; permanencia transitoria o definitiva en establecimientos u otros modelos.

Para nosotros institucionalización no es sinónimo de aplicación del modelo asilar.

Estas diferencias terminológicas dificultan el procesamiento de la información cuantitativa y opacan el problema.

Entre la convivencia familiar y el orfanato existe una amplia gama de propuestas que juegan con distintas variables;

- Numero de NNA
- Formas de convivencia (edades, sexo. normativa)
- Relacionamiento con el entorno (nivel de interacción con el tejido social circundante, integración en servicios y actividades de la comunidad)
- Estabilidad de los vínculos, tanto del grupo, como de los adultos de referencia
- Características de los adultos responsables Estos oscilan entre funcionarios que cumplen su horario hasta familias que conviven con los niños. Las modalidades contractuales constituyen un indicador que da cuenta del carácter de estos vínculos.
- Estructura edilicia. Desde el establecimiento identificado como edificio publico. Cerrado, aislado, identificado como establecimiento público donde viven los "hijos del Estado", hasta la casa que se mimetiza con el entorno como una mas. Estas diferencias también se perciben en la distribución interna de los espacios.

De acuerdo a la definición de las Naciones Unidas, cuidado residencial es todo aquel brindado en contexto grupal que no este basado en familia.

Este criterio lleva a preguntarnos ¿Que es familia? Y ¿Cuánto tienen de familia los modelos de cuidado no clásicos?

Esto nos llevaría a una discusión difícil de resolver.

Lo que si podemos proponer son requisitos mínimos que hacen a la calidad de la atención y que tienden a minimizar los efectos negativos de la ausencia de figuras parentales

- Pequeña escala que habilita vínculos mas personalizados entre todos los actores que conviven
- Permanencia de los vínculos
- Relaciones significativas entre pares y con los adultos
- Convivencia con los adultos, que no sea su lugar de trabajo sino de vida. Convivencia no debe confundirse con residencia en el mismo predio. Esta implica compartir aspectos de lo cotidiano.
- Relaciones de familiaridad aun cuando no sean de consanguineidad.
- Régimen de convivencia basado en normas y valores acordes a esa familiaridad
- Integración a la comunidad, relaciones de vecindad.
- Infraestructura y organización interna de los espacios de modo “hogareño”
- Participación de los NNA en las decisiones cotidianas. Información, habilitación, escucha.
- Estos modelos se caracterizan por una economía de autogestión

La experiencia muestra que estos modelos dan mejores resultados con menores costos. Cuando decimos mejores resultados nos referimos a algunos indicadores tales como: mejores niveles de escolarización, desarrollo de habilidades sociales, armonía en la convivencia, reconocimiento de ese espacio como espacio familiar al que se recurre en diferentes ocasiones.

En contraposición a estas experiencias el modelo asilar se caracteriza por:

- Numerosidad
- Atención no personalizada (masificada)
- Inestabilidad y superficialidad de vínculos.
- Adultos en rol de funcionarios
- Trabajan-no conviven. Aun en el caso de los funcionarios residentes viven aparte de los internados
- Tendencia al encierro y al aislamiento de la comunidad
- Infraestructura de “establecimiento”
- En estas experiencias se aplica una “economía de escala”

La experiencia acumulada durante casi un siglo de aplicación de estos modelos permite afirmar que se logran menores resultados con mayores costos

¿Qué significa menores resultados? Que los niños, niñas y adolescentes que crecen en estos espacios encuentran limitaciones para alcanzar su “desarrollo pleno”. Goffman lo ha descrito al referirse a las instituciones totales: baja autoestima, escasa autonomía, falta de iniciativa, tendencia a la dependencia, actitudes isomorfas con los grupos e instituciones en desmedro de su singularidad.

Una destacada educadora uruguaya-Reina Reyes refiriéndose a las adolescentes institucionalizadas decía que la educación es el aprendizaje de administrar la propia libertad y nadie aprende a administrar lo que no tiene ni se le permite experimentar.

En un estudio realizado por nosotros en Uruguay, hace una década atrás confirmamos que los adolescentes egresados de los sistemas de protección de base asilar no alcanzaban una integración social plena, carecían de recursos para manejarse en la vida social y muchos de ellos estaban nuevamente institucionalizados ya sea en las fuerzas armadas, en la policía o en las cárceles.

Estos modelos tienden estructuralmente- mas allá de la gestión que de ellos se realice- a la vulneración de un conjunto de derechos.

La privación del derecho a la convivencia familiar tiene un efecto de arrastre sobre otros derechos tales como la no discriminación; la identidad; la educación, la libertad; el derecho a la opinión-participación; a la salud para mencionar solo algunos de ellos.

La baja credibilidad del modelo fortalece la discriminación y –en muchas oportunidades- lleva a reintegros forzados a familias que perpetran violaciones sistemáticas a derechos. En este

sentido la mala interpretación del derecho del niño a vivir con su familia lleva, en muchas oportunidades a priorizar esta convivencia por sobre el derecho a ser protegido generando una especie de impunidad para los adultos miembros de la familia que vulneran derechos a través de prácticas aberrantes como el abuso sexual, la violencia sistemática o la negligencia en sus funciones parentales.

Así, de la mano del derecho a vivir con su familia, se reviven los aspectos más duros de la tradicional patria potestad.

¿Por qué se insiste en un modelo caduco, caro e ineficiente?

Los motivos son variados pero por lo general se relacionan con intereses de los adultos que se contraponen a los de los niños y niñas. Entre ellos podemos señalar algunos que hemos identificado en los últimos años a nivel de la región.

- Desconocimiento de las experiencias acumuladas. Existe una tendencia en la región a no sistematizar las experiencias, a no compartirlas, a olvidarlas o a idealizarlas: Esta ausencia de aprendizaje a partir de la práctica justifica la persistencia y hasta la aparición de propuestas que plantean como nuevo aquello que ha existido por más de un siglo y ha dejado en evidencia su fracaso.
- Ausencia de formación técnica en infancia de personas que toman decisiones políticas. En muchos casos se valora la formación en áreas de administración y gestión por sobre la especificidad de las políticas de infancia. Se sigue considerando que la buena voluntad y la bonomía son atributos suficientes para trazar y gestionar políticas de infancia.
- Vigencia de los paradigmas preconvenidos. La opinión pública y muchas veces los propios operadores manejan criterios que sobrevaloran la contención, el supuesto abrigo que brindan las instituciones por sobre el derecho a la familia y a la integración social. Esto justifica reclamos de encierro y de sacar a los niños de ciertos espacios donde “ponen en jaque al mundo adulto” sin detenerse realmente a analizar las necesidades y mucho menos los derechos de esos niños. Mencionare solo un ejemplo: una Jueza especializada en familia al rechazar una propuesta de reinserción familiar producto de un serio y prolongado trabajo técnico nos decía:” Prefiero que este ahí que por lo menos tiene un plato de comida y una cama caliente que dejarlo ir con esa familia”.
- Búsqueda de respuestas inmediatas y de alta visibilidad, La presión de la opinión pública y los actores políticos llevan a la búsqueda de respuestas efectistas que desconocen los necesarios procesos y suelen ser insostenibles a corto y mediano plazo. Propuestas como sacar a todos los niños de la calle en pocos días suelen acarrear la internación de un número importante de niños en condiciones de precariedad y sin estrategias de egreso.
- Intereses corporativos. El modelo asilar emplea un importante cuantun de mano de obra de baja calificación que se siente amenazada en su inserción laboral cuando se definen políticas alternativas que apuntan a reducir gradualmente el modelo tradicional hasta su eventual desaparición. Estos trabajadores –muchas veces manipulados por otros intereses -se transforman en una masa resistencial ante la transformación. Entre los intereses corporativos también cabe señalar a ONG e iglesias que reciben fondos de los Estados a cambio de servicios de internación de niños, niñas y adolescentes. El informe cita el reciente caso en que el Obispo de Lima reclama al gobierno que llene las plazas vacías en un orfanato por la necesidad de recaudar fondos para sustentar las actividades de la Iglesia. En el caso de Haití, después del terremoto de enero, se recibieron donaciones condicionadas a la construcción de orfanatos que permitan mostrar la materialización de la ayuda en un edificio lleno de niños. De este modo sería más fácil continuar recaudando fondos.

- Otra causa de vigencia del sistema asilar es la inversión en intentos de humanizarlo en desmedro del desarrollo de nuevas modalidades. No se asume que la violación de derechos es inherente al modelo y que más allá de los esfuerzos en infraestructura y en mejorar la calificación del personal estas violaciones se reproducen. Esto lleva a reiterar las apuestas a que es posible mejorarlo aprovechando la infraestructura existente. La experiencia muestra que las mejoras son superficiales y pasajeras, que rápidamente se retorna a la situación anterior. Estos intentos distraen esfuerzos y recursos con la consiguiente baja inversión en las nuevas modalidades. La mayor parte del presupuesto de los organismos de infancia está comprometido en las viejas modalidades y la inversión en lo nuevo implica incremento y reasignación movimientos ambos difíciles de efectivizar en la lógica de gestión de los Estados.
- Sobre exigencia hacia y desde las nuevas propuestas. Lo nuevo suele verse con desconfianza, parece preferirse los males de los viejos modelos que las potencialidades de lo nuevo. Cuando estas nuevas modalidades se evalúan parece que se espera que ellas garanticen la rápida solución de problemas que los viejos modelos durante más de 100 años solo han profundizado y naturalizado. Pero también desde los operadores que impulsan las nuevas modalidades muchas veces se cuida en extremo a la experiencia tomando tiempos excesivos y exigencias que los condena a congelarse como experiencias testimoniales de pequeña escala y no como un modelo instituyente que pueda aspirar a sustituir lo precedente.
- Obstáculos normativos. En muchos estados de la región persisten normas que tienden a la internación como sinónimo de protección. También las normas que regulan los derechos y deberes del funcionariado, las regulaciones laborales extrapoladas de tareas en que el trabajo no se realiza con niños o niñas, produce obstáculos a la implementación de las propuestas innovadoras. Estas implican modalidades contractuales diferentes a las que suelen tener los funcionarios públicos en la mayoría de los Estados.

Recomendaciones

Solo algunas propuestas

- Necesidad de generar conocimiento sistemático y de calidad para lo cual resultan fundamentales las alianzas con el sector académico. Estas alianzas deben sustentarse en una comunicación fluida que favorezca la aproximación entre teoría y práctica.
- Construcción de modelos no asilares que creen condiciones para el desarrollo pleno y que sean debidamente evaluados y mejorados a partir de la experiencia
- Sistematización, evaluación y difusión de prácticas alternativas
- Diseñar estrategias de formación de recursos humanos para los nuevos modelos.
- Acciones ante los Estados promoviendo los nuevos modelos en base a argumentos sólidos no contaminados con intereses económicos.
- Revisar la legislación en base al conocimiento generado y en concordancia con la CDN.
- Generar sistemas de información confiables que permitan monitorear el número de niños, niñas y adolescentes separados de sus padres y las modalidades de protección-cuidado en que reciben atención.

En última instancia se trata de desestructurar la ecuación que iguala protección con internación, comprender que proteger no es sinónimo de retener o secuestrar sino de integrar para que los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales puedan gozar de sus derechos y desarrollarse plenamente en el seno de sus comunidades