

**LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LA LEY  
NACIONAL COMO MARCO PARA UN NUEVO ENFOQUE DE TRABAJO**

**Diversificación de las prestaciones para la aplicación de las medidas de protección**

Irene Konterllnik

**1. Introducción**

La sociedad, el Estado y la familia han atravesado importantes transformaciones en las últimas décadas tornando más complejos los contextos en los que acontece la crianza de los niños y poniendo cada vez más en evidencia la incapacidad del modelo tutelar para dar cuenta de esas transformaciones.

Como ya han tenido oportunidad de trabajar, una de las consecuencias de la aplicación de este modelo de intervención fue una suerte de simplificación de las políticas y acciones de protección a la niñez que se reflejó tanto en los criterios usados para la identificar y caracterizar los problemas de los niños más vulnerables, como en la definición de los actores autorizados para intervenir y también en las medidas adoptadas para enfrentar las distintas situaciones.

La construcción de la noción de peligro material o moral en los niños<sup>1</sup> se desarrolló en forma interconectada con la sospecha sobre las capacidades para la crianza y protección de las familias pertenecientes a los sectores más pobres de la población. La simplificación descansó en la conformación de un sistema cerrado con circuitos estandarizados cuyo sentido fue la protección de los niños de sus familias para lo cual se privilegiaba su separación de las mismas y la adopción de medidas que, generalmente, implicaban su internación en instituciones. Las áreas especializadas del poder administrador restringieron sus acciones a la recepción de los niños derivados por el poder judicial y a la administración de institutos de internación propios y/o al pago de

<sup>1</sup> Hago extensivo a niñas y adolescentes el término niño

becas a organizaciones privadas, todo manejado desde las áreas centrales del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Con el paso del tiempo surgieron nuevos programas tales como pequeños hogares, amas externas y otras modalidades pero no se modificaron ni los criterios usados para identificar y caracterizar los problemas de los niños más vulnerables y sus familias ni el tenor de las medidas que continuaron descansando en la separación de los niños de su familia de origen, en general por tiempo indeterminado.

Contrariamente a esta perspectiva, el enfoque derechos sancionado por la Convención sobre los Derechos del Niño toma nota de la complejidad social e institucional y amplía el marco de responsabilidades por las situaciones de vulnerabilidad que pudieran atravesar niñas, niños o adolescentes estableciendo así una nueva forma de entender la protección de sus derechos. La Ley de Protección integral recepta este enfoque, abandona la noción de peligro material y moral e introduce la noción de amenaza o violación de derechos estableciendo así un marco que da cuenta de distintas circunstancias y responsables por la omisión, amenaza o violación de los derechos para lo cual prevé distintos caminos a seguir. Entre estos caminos, como ya han tenido oportunidad de analizar en clases anteriores, se encuentran las medidas de protección integral y las medidas excepcionales para situaciones en que los niños se vean amenazados o violados en sus derechos y/o estuvieran privados de su medio familiar.

Las organizaciones sociales suelen ser un campo de experimentación importante a la hora de generar nuevas formas de trabajo en el ámbito comunitario y, a partir de nuevas experiencias, constituir una base para incidir en las políticas públicas para que se produzcan modificaciones en las modalidades de gestión y en la orientación de las prioridades que establecen los presupuestos provinciales y/o municipales para la niñez y la adolescencia. Si bien el marco que orienta esta clase está dado por las disposiciones de la Ley de Protección Integral, consideramos que en las provincias que aún no han avanzado en la adecuación normativa es posible comenzar a recrear intervenciones y prestaciones tomando como marco las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El argumento sobre el que descansa la clase es el siguiente: la superación de la simplificación que proponía el modelo tutelar no se agota en la aplicación de una medida puntual, sea esta de protección integral o de protección excepcional. No se

puede pensar en estas medidas en forma aislada de los servicios y prestaciones para todos los niños y sus familias, en base a sus necesidades y prioridades. El desafío es salir de respuestas estancas, fragmentadas y diseñadas en base a síntomas para pasar a entender a la protección de los niños inscrita en un proceso social, político e institucional<sup>2</sup> que incluye pero va más allá de la aplicación de una medida puntual, sea esta de protección integral o de protección excepcional.

El objetivo de la clase es reflexionar sobre las medidas de protección integral y las medidas excepcionales, sus contenidos y su implementación en el marco del desarrollo de un proceso continuo y sustentable de servicios y prestaciones.

En este marco, la clase propone un recorrido en el cual primero se explicita la idea de la protección inscrita en un proceso, se sigue con la revisión de la noción de protección integral y se continúa con una breve introducción sobre la cambiante realidad social en la que se deberá inscribir la protección integral en base a la Convención y la Ley; luego se hace una revisión de las obligaciones y responsabilidades de los diferentes actores obligados a proteger integralmente a los niños en tanto componentes del proceso y las modalidades que esto puede asumir en las prácticas concretas. Finalmente se reflexiona sobre las medidas de protección integral y las medidas excepcionales, sus contenidos y los desafíos que encuentra su inscripción en un proceso dinámico de protección.

## **2. ¿A que apunta la concepción de la protección de de los niños como un proceso social, político e institucional?**

La concepción de la protección de de los niños como un proceso social, político, e institucional se sustenta en un enfoque basado en derechos que reconoce que la situación de los niños es el resultado de un conjunto de factores complejos, algunos internos y otros externos a la familia y a la comunidad del niño por lo cual es necesario promover un análisis multidimensional de la situación del niño, incluyendo el género, la edad, la pobreza y otros factores culturales y sociales. Desde esta perspectiva, las situaciones de amenaza o violación de derechos a los cuales confluyen omisiones o acciones infringidas por la familia, el Estado o particulares que reconocen múltiples

---

<sup>2</sup> Con la palabra institucional abarco tanto la dimensión administrativa como judicial.

determinaciones sociales e institucionales y su abordaje no puede ser encapsulado en prestaciones cerradas y autosuficientes. En otras palabras el niño que está en la calle, un niño objeto de malos tratos o bien de falta de atención que atentan contra su integridad es un emergente de procesos y relaciones sociales e institucionales en constante transformación y es sobre éstos sobre los cuales es necesario intervenir de modo que cese la amenaza o violación de los derechos y que esto se sustente en el tiempo.

En el marco de este proceso, será necesario estar atentos tanto al contenido de las prestaciones a ser desarrolladas, por el Estado y/o por las OSC, como a la modalidad de gestión de las mismas. Su diseño debe pensarse como parte de un "rompecabezas" que apunte a promover una sinergia entre servicios y prestaciones de manera de alcanzar realmente la integralidad que propone la Convención y la Ley. La idea es pasar de la lógica de programas centrados en las necesidades de los niños recortadas como síntomas a una lógica que, a la vez que genere bienes y prestaciones, ponga en movimiento interacciones entre los mismos y con los servicios de educación y salud de manera de ir anudándolos en clave de procesos de protección y acceso a derechos.

En este contexto, proponemos pensar en el desarrollo de líneas de trabajo que contengan acciones, prestaciones y bienes estatales, familiares y comunitarios que funcionen como recursos que se complementan mutuamente dentro de un proceso de protección. Consideramos que incluso, las prestaciones para los niños sujetos a medidas excepcionales no deberían desvincularse de las acciones, planes y programas para todos los niños ni de las medidas de protección integral. Familias acogedoras, hogares convivenciales u otra forma que puedan asumir las prestaciones para la aplicación de éstas medidas no deberían ser entendidas como un punto de llegada sino como recursos dentro un continuum de relaciones sociales, acciones y servicios que, en un proceso de protección, apunten, en forma privilegiada, a la reintegración del niño a su grupo familiar.

#### 4. ¿A que aludimos cuando hablamos de protección integral?

El objeto de la Ley es la protección integral de niñas, niños y adolescentes por lo que desde su misma denominación está connotando, desde el vamos, la orientación que deberán seguir las políticas e intervenciones para la niñez y adolescencia, tanto respecto

a sus contenidos como a la forma en que el Estado está llamado a actuar para lograr que los sujetos de la misma accedan al goce y ejercicio de los derechos. Esta orientación queda consagrada explícitamente en la definición de Interés superior del niño que la ley entiende como "la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley" (artículo 3).

Debemos pues avanzar en su comprensión de manera de que esto sea un orientador en el diseño de las medidas y el proceso de protección de derechos.

### ***Sobre el concepto de protección***

El primer aspecto al que alude la denominación de la ley refiere al concepto "protección". Contrariamente a la perspectiva paternalista basada en la retórica del riesgo y de la compasión, sujeta a la arbitrariedad del que da, la ley enuncia obligaciones del Estado y de la sociedad, dejando claro que el bien que debe ser protegido son los derechos de los cuales los niños son titulares, lo cual modifica el sentido y orientación de todas las intervenciones sean estas desde los organismos estatales o de las organizaciones sociales.

En cambio de enfoque sancionado por la ley se puede sintetizar en la idea del 'pasaje de un modelo centrado en la protección de personas a la de un modelo organizado para la protección de derechos.

Las obligaciones se deben captar en sus tres dimensiones:

- i) Proteger todos los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes, a través de políticas públicas activas;
- ii) Proteger previniendo y reparando la violación de derechos cometidas por terceras personas, sean la propia familia u otros actores privados a través de normativas y/o mecanismos institucionales.
- iii) Proteger previniendo y reparando la "omisión frente a la observancia de los deberes que corresponden a los órganos gubernamentales del Estado" (artículo 1).

### ***Sobre el concepto de integralidad***

La ley concibe a la protección en términos integrales lo cual supone que la satisfacción de cada derecho tiene efecto en el ejercicio de otros derechos.

Esto requiere tener presente dos dimensiones que son parte de este concepto.

- i) la interrelación de las necesidades de niñas y niños lo cual obliga a superar la fragmentación de las prestaciones sociales, económicas y culturales y promover el diseño de una intervención articulada entre las distintas políticas, servicios; entre los distintos poderes estatales y niveles de gobierno; entre las familias, las instituciones sociales y la comunidad.
- ii) gestión para satisfacción de necesidades no puede realizarse de cualquier manera, debe contemplar la no discriminación, la participación y el respeto a la intimidad de niñas, niños y adolescentes.

### 3. Transformaciones sociales, contextos de crianza y familia

La protección integral como orientador de las políticas, programas y medidas necesita ser puesto en relación con realidad sobre la cual se pretende implantar de manera de no quedar cristalizada en una retórica que finalmente vacíe su contenido. La realidad es que en las últimas décadas hemos sido testigos y partícipes de acelerados cambios económicos sociales y culturales que interpelan los imaginarios desde los cuales se construyeron las certezas que regulaban nuestras formas de convivencia social. Importantes transformaciones modificaron el rol del Estado y los contextos en los que acontecen las experiencias de los grupos familiares para la crianza y desarrollo de las niñas y los niños.

Dado que la amenaza o violación de los derechos de los niños no ocurren en un vacío social ni institucional, a la hora de pensar cómo intervenimos y cuál es el perfil de las medidas que es necesario diseñar estamos obligados ejercitar una lectura de los procesos sociales e institucionales que subyacen a estas situaciones de manera de superar las simplificaciones que suponía el esquema de intervención del patronato.

Aún atravesamos las consecuencias del desarrollo del paradigma neoliberal, que llegó a su máxima expresión en los '90 e instaló al mercado como principal distribuidor de

bienes y servicios, agudizó asimetrías en las relaciones de poder y entre sectores sociales, disolviendo lazos y reciprocidad entre las personas. La transformación del mercado en el principio organizativo de la sociedad implicó un cambio deliberado de prácticas y representaciones sociales de la convivencia. El mercado fomenta la "individualización" de la responsabilidad y una flexibilización del vínculo social que modifican nuestras formas de "vivir juntos" (Lechner, N. 2002)

La retracción de los servicios públicos y de consumo colectivo, que acompañó a este proceso, y que operaban como factor de apoyo a la crianza de los niños, hizo que la familia tuviera que asumir responsabilidades que anteriormente eran competencias del estado, provocando un aumento de la demanda social sobre esta institución social, como señala Sunkel. "...la familia estaría operando como amortiguador o fusible de la modernización asumiendo funciones que antaño asumía el Estado (Sunkel, G; 2006:37)

Casi extinguidos los soportes relacionales brindados por la relación salarial y las protecciones provistas por un Estado que, aunque con las debilidades propias de los países periféricos suponían seguridades y referencias en la construcción de las relaciones sociales, las personas vieron recaer toda la responsabilidad de hacerse cargo de los riesgos y tener que dominar su porvenir en soledad. Las consecuencias e impacto de este proceso sobre la subjetividad, como todos sabemos, son devastadoras. Robert Castel lo describe en términos muy claros cuando dice: 'La inseguridad social no solo mantiene viva la pobreza. Actúa como un proceso desmoralizador de disociación social, .....disuelve los lazos sociales y socava las estructuras psíquicas de los individuos. ....Estar en la inseguridad es no poder dominar el presente ni anticipar positivamente el porvenir' (Castel, R; 2004:40).

Para una porción significativa de la población esto llevó a una suerte de aislamiento institucional y a un desenganche de las relaciones sociales constituyendo lo que Castel llama una indigencia desafiada "que no encuentra lugar en el orden laboral ni por inserción en las redes comunitarias". En estas condiciones, la gran vulnerabilidad de los adultos resultó en una fuente lábil de resguardo para los niños cuyo tránsito por vivencias y experiencias cotidianas atravesadas por la incertidumbre instalaron miedos que se fueron expresando de múltiples maneras: sobre su cuerpo, en su capacidad de aprender, en las relaciones con sus pares, etc.

### **Pero, cuando decimos familia ¿de qué estamos hablando?**

La diversificación de las formas familiares y estilos de convivencia no permite establecer una definición única de familia. Como señala Jelin, "vivimos en un mundo en que las dimensiones que conforman la definición clásica de familia (la sexualidad, la procreación y la convivencia) han sufrido enormes transformaciones". Esto ha llevado que se imponga la imagen de que la familia está 'en crisis'. "Pero ¿qué familia está en crisis? Fuera del modelo de familia basada en la pareja heterosexual monogámica y sus hijos, los demás modelos de familia y convivencia son perversiones, desviaciones, indicadores justamente del estado de "crisis" (Jelin, E.; 1998; 1999).

La dinámica social nos muestra que a los hogares conformados en forma tradicional se suman hogares monoparentales con jefe de hogar mujer o varón, hogares de nuevas parejas con hijos convivientes y no convivientes y hogares en que conviven grupos en distintas etapas del ciclo vital. Todos conforman un vasto conjunto de modalidades alrededor de las cuales se organiza la vida privada de la población. Más allá de las diferencias en su conformación, en todos los casos, son familias (Jelin, E.; 1998:17).

El Decreto 414 de la Ley recepta estas transformaciones y ofrece una definición amplia de la noción de familia<sup>3</sup> haciéndola extensiva al grupo familiar y otros miembros de la comunidad significativos para el niño. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sostiene que no es posible argumentar a favor de una noción única de familia y que puede resultar una discriminación el favorecer modelos en base a criterios limitados, reconociendo que "Los modelos familiares son variables y cambiantes en muchas regiones, al igual que la disponibilidad de redes no estructuradas de apoyo a los padres, y existe una tendencia global hacia una mayor diversidad en el

<sup>3</sup> Artículo 7: Se entenderá por "familia o núcleo familiar", "grupo familiar", "grupo familiar de origen", "medio familiar comunitario", y "familia ampliada", además de los progenitores, a las personas vinculadas a los niños, niñas y adolescentes, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada. Podrá asimilarse al concepto de familia, a otros miembros de la comunidad que representen para la niña, niño o adolescente, vínculos significativos y afectivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección. Decreto 415/2006



tamaño de la familia, las funciones parentales y las estructuras para la crianza de los niños" (2005, a, inciso 19).

Juntamente con el reconocimiento de las diferentes formas de organización familiar, el Comité pone el énfasis en las funciones que ésta asume en la crianza y desarrollo de los niños por lo que establece que "familia" se refiere "a una variedad de estructuras que pueden ocuparse de la atención, el cuidado y el desarrollo de los niños pequeños y que incluyen a la familia nuclear, la familia ampliada y otras modalidades tradicionales y modernas de base comunitaria....." (2005, inciso 15).

Más allá de su forma y diversidad la familia sigue siendo una institución fundamental en la sociedad, juega el papel primario en la socialización de niñas y niños y en la promoción de la solidaridad entre generaciones. Los grupos familiares están unidos por redes de parentesco en las que, generalmente, circula la reciprocidad, el sentimiento de pertenencia y a través de las cuales se relacionan distintas generaciones. Estudios antropológicos señalan que "las familias tienen sus formas de organizarse según sus condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales y los hacen según el significado que le dan a sus acciones o, según sea según sus valores"....."las familias se organizan redes, cumplen sus funciones, ejercen sus roles, viven su vida, enredados en relaciones - de conflicto, de ayuda, de apoyo, de afectos, que van más allá de las fronteras de la familia como unidad conyugal y nuclear. La familia se ramifica en las relaciones locales y los que se involucran en la crianza de los hijos no son necesariamente parientes, pero la crianza de los niños incluye a aquellos en quien se puede confiar" (Sarti, C; 2004).

Las transformaciones acontecidas en las últimas décadas tuvieron diferente expresión en los miembros de las familias. El papel de la mujer en la vida social se ha ido modificando y tornado más complejo. Los cambios producidos en su participación económica no han implicado una reestructuración del hogar en términos de redistribución de tareas y responsabilidades hacia los miembros varones. Aún cuando, en infinidad de familias, se ha ido abandonando el modelo patriarcal, organizado internamente en forma jerárquica y se avanzó en el proceso de reconocimiento de intereses y derechos propios de las mujeres y de los hijos frente al hombre jefe de familia, el sexo y la edad aún representan criterios básicos de diferenciación en el trabajo cotidiano (Jelin, E. 1998; 1999)

Por su parte, con el achicamiento del mercado de trabajo y sus consecuencias sobre el empleo ha producido graves impactos en la identidad y autoestima de los hombres lo cual ha convertido a muchos de ellos en casi espectadores de su propia vida. Junto con los cambios que se han ido produciendo en el posicionamiento de los otros integrantes de la familia, esto ha generado la ruptura de certezas y la agudización de muchos de los conflictos a los que hoy asistimos en las relaciones familiares.

A ello se agrega la reproducción de tensiones en las relaciones intergeneracionales a partir de una diferenciación de intereses por parte de los hijos respecto a sus padres. Diferenciación, búsqueda de independencia del control familiar, desafío al mundo adulto y por otro lado dependencia de las relaciones de solidaridad e intercambio en el marco de la intimidad familiar. Los adolescentes y jóvenes, especialmente urbanos, fluctúan entre la familia y la cultura juvenil y el estilo de vida propio, ajeno a las modalidades y expectativas seguidas por los adultos.

En este marco, una lectura compleja de la dinámica social y familiar debería poner en cuestión ciertas nociones que insisten en enfocar la intervención solo en los "deficits" de los padres, en sus faltas o limitaciones psicológicas en el cumplimiento de sus responsabilidades volviendo a perspectiva propias del enfoque tutelar. No se pretende con esto desconocer la existencia de graves situaciones de amenaza o violación de derechos de niñas y niños dentro del ámbito privado. De lo que se trata es en insistir sobre la necesidad de poner en contexto las diferentes problemáticas de manera de reconstruir la cadena de acciones u omisiones por parte de la familia pero también del estado para que la familia pueda cumplir sus funciones de protección y crianza.

##### **5. Obligaciones y responsabilidades de estos diferentes actores para alcanzar la protección integral de niñas y niños**

Las transformaciones descriptas constituyen, sin duda, uno de los mayores desafíos que encontramos a la hora de promover una fluida relación entre derechos y obligaciones. Por ello, la positivización a través de la ley de las obligaciones y responsabilidades de los distintos actores es un punto de llegada pero también y punto de partida desde el

cual promover los cambios que persigue la ley. Siendo la familia, el estado y la comunidad los actores comprometidos en el logro de esos cambios interesa acá reflexionar sobre algunos de sus alcances y sobre la expresión concreta de pueden asumir.

### **5.1. Las obligaciones del Estado y las responsabilidades de la familia**

Siguiendo las disposiciones de la CDN, la ley coloca la responsabilidad familiar en relación con las obligaciones del estado para la protección de niñas, niños y adolescentes en el artículo 7 cuando establece que "La familia es responsable en forma prioritaria de asegurar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías" y que "Los Organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones".

A su vez, en el artículo 4 establece como una de las pautas para la elaboración de políticas públicas el "fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de niñas, niños y adolescentes". De acuerdo a estas definiciones, el fortalecimiento del rol de la familia descansa en el establecimiento de verdaderos puentes entre las responsabilidades de protección por parte de la familia y las obligaciones del Estado en la promoción de condiciones para que la familia pueda ejercer sus funciones de crianza y protección.

A pesar de la claridad de estos lineamientos nos encontramos todavía en una etapa en la que prima cierta dispersión de acepciones de lo que significa el fortalecimiento de la familia y que servicios o prestaciones debería cubrir.

Vemos necesario colocar esta noción en el cruce de dos dimensiones.

En primer término debe ser puesta en relación con la variedad de formas familiares y con las cambiantes pautas de vinculación entre los géneros en lo que refiere a crianza y protección de los niños de manera de adecuar las estrategias de trabajo a esta fluida realidad.

En segundo término debe ser puesta en relación al acceso a derechos por parte de los adultos responsables por la crianza de los niños. Existe una tendencia a resumir el fortalecimiento familiar a intervenciones directas sobre las personas orientadas a cambiar conductas, formas de vinculación y estilos de crianza. En el marco de las transformaciones analizadas más arriba y, desde un enfoque de derechos, esta perspectiva contiene limitaciones pues como señala Castel ello implica "intentar modificar la conducta de los individuos incitándolos a cambiar sus representaciones y reforzar sus motivaciones para "salir", como si fueran los principales responsables de la situación en la que se encuentran" (Castel, R.: 97) por lo cual el autor sugiere que "tratar sin ingenuidad como un individuo a una persona con dificultades es querer poner a su disposición esos soportes que le faltan para conducirse como un individuo pleno. Soportes que no consisten solamente en recursos materiales o acompañamiento psicológico, sino también derechos y reconocimiento social necesarios para asegurar las condiciones de la independencia".

Para al CDN y la Ley las responsabilidades de protección por parte de la familia se interconectan con las obligaciones del Estado de proveer esos "soportes" que garanticen condiciones para que la familia pueda ejercer sus funciones de crianza y protección. No cabe duda que la falta de acceso a derechos por parte de los adultos ha ido socavando su libertad para elegir y limitando sus posibilidades de construirse como sujetos responsables por ellos mismos y por su prole por lo cual un porcentaje significativo de la población infantil se encuentra expuesto a situaciones que amenazan sus derechos. Es necesario preguntarse entonces, ¿hay que esperar que los padres fracasen para acercarlos los apoyos que necesitan para la crianza y protección de sus hijos? ¿Es necesario que un niño llegue a situaciones de violación de derechos para el desarrollo de acciones? ¿Es necesario que un grupo familiar esté atravesando una situación crítica para acceder a distintas modalidades de apoyo?

Contrariamente a ello el apoyo al grupo familiar debe ser entendido como una estrategia amplia que, siguiendo las recomendaciones del Comité (2005, inciso 7), deben desarrollar, adoptar e implementar los Estados conjuntamente con la sociedad civil, con las familias y la participación de los niños. Por ello un primer nivel insoslayable para que los adultos puedan ejercer sus funciones en la crianza y protección descansa en su

propia construcción como sujetos de derechos y el acceso a las políticas universales de salud, educación, vivienda, servicios públicos de consumo colectivo (transporte, agua, asfalto, etc) y al mercado formal de empleo de manera de promover la autonomía de las familias y garantizar "el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, espiritual, mental, moral y social" (artículo 27, inciso 1 de la CDN).

Como señala Jelin, "En nuestra sociedad y cultura, la familia es el ámbito del ejercicio de la afectividad y la intimidad. El estado y las políticas no son mecanismos adecuados para intervenir en estos aspectos, pero no pueden quedar al margen. Debieran intervenir en crear condiciones que permitan desarrollar vínculos afectivos y debieran intervenir en asegurar la plena vigencia de los derechos humanos de mujeres y hombres de distintas edades y condiciones." (Jelin, E; 1999)

Complementando, reforzando y acompañando el acceso a servicios universales entendemos al fortalecimiento familiar como un conjunto de prestaciones abiertas a todas las familias que precisen diferentes tipos de apoyo en los distintos momentos de su ciclo vital. No debería ser necesario esperar a que los adultos "fracasen" para así acercarle prestaciones y servicios a los que los sectores medios y altos acceden a través del mercado del cual los grupos más pobres se encuentran excluidos.

¿Qué situaciones expresan cotidianamente las familias para las cuales necesitan apoyos específicos o el acceso a servicios?

Además de apoyos económicos o bienes materiales, distintos estudios realizados en los últimos años ponen de manifiesto una serie de problemáticas por las cuales la familia pide ayuda. Es interesante notar que la falta de prestaciones o servicios comunitarios resultó en infinidad de veces en que ese pedido fuera hecho a los juzgados de menores. Como señala Silvia Guemureman en un estudio realizado en el 2000 para UNICEF, "tanto madres como padres recurren al Juzgado solicitando su intervención para internar a los chicos por problemas de conducta o por consumo de drogas. Dichas observaciones nos permiten inferir, por una parte, que existiría un imaginario de que los organismos de control son competentes para administrar decisiones que les corresponde como padres. Por otra, que no apelan a los servicios específicos que ofrece el sistema de

salud. En otros casos se solicita la internación por causa de pobreza soslayando la demanda a los organismos de Acción Social municipal o provincia”.

Otros estudios ratifican este panorama. Sin embargo, muestran como la existencia de ciertos “soportes” a nivel comunitario hacen que estas tendencias se modifiquen. En el 2000 el “... quiebre del lazo social y comunitario y sobre todo institucional-comunitario.....se reflejaba en la ausencia de asistencia, orientación, contención y asesoramiento entre pares y de las instituciones que se encontraban instaladas en los barrios, sobre determinadas problemáticas familiares y personales que producían un alto nivel de conflicto, violencia y degradación tanto en el ámbito familiar como barrial. Ante este panorama, las dos instituciones a las que recurría la gente a consultar, a informarse, a denunciar o simplemente con el objetivo de “ser escuchadas”, eran la policía y la justicia”. En el 2003 la autora del estudio demuestra que la implementación de planes sociales masivos – Plan Jefes y Jefas de Hogar y Plan Familias – permitió que se comience a tejer un cierto entramado institucional en el nivel comunitario que hizo que disminuyeran las demandas a los juzgados para la resolución de problemas (Daroqui, A., 2005:70)

#### **5. 1.1. Flexibilidad y oportunidad de las prestaciones para fortalecer a la familia**

Las diferentes necesidades y problemáticas propias de cada región, localidad e incluso barrio tendrán que ser las que determinen cuáles son esos apoyos y cómo se distribuyen. Por su inserción y presencia territorial las OSC deberían ser una parte significativa del “quien” desarrolle este tipo de prestaciones de manera tal de funcionar como recursos dentro de los procesos propios de cada comunidad. De lo que se trata es asegurar una real diversificación de prestaciones, de acuerdo con modalidades más ágiles de trabajo, ligadas a los cambiantes desafíos que permanentemente se les presentan a las familias y los niños.

Con ello no pretendo plantear una delegación de funciones y obligaciones por parte del estado. Por el contrario, de lo que se trata es cómo el estado promueve y estimula este tipo de intervenciones. Reconociendo la necesidad de innovación en este campo de política y la obligación del estado en promoverla y sostenerla, el Decreto Reglamentario de la Ley de Promoción y Protección Integral de los derechos de los Niños de la

provincia de Buenos Aires "crea el Fondo de Proyectos Innovadores de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños y de apoyo a la Familia, con el objeto de promover la formación de organizaciones comunitarias que favorezcan la integración social, la solidaridad y el compromiso social en la protección de la familia, así como en el respeto y protección de los derechos de los niños, así como fomentar la creatividad y la innovación en el marco de las metas de la ley"(artículo 16, inciso3).<sup>4</sup>

En esta línea, las recomendaciones del Anteproyecto de las Directrices de las Naciones Unidas (Gobierno de Brasil, 2007) para el uso apropiado y condiciones del cuidado alternativo de niños/as recomiendan que, "Las políticas y programas sociales deberían, entre otras cosas, empoderar a las familias con actitudes, aptitudes, capacidades y herramientas que les permitan proporcionar adecuadamente la protección, el cuidado y el desarrollo de sus niños/as. Debería hacerse uso de las capacidades complementarias del Estado y la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la comunidad, líderes religiosos y los medios, para tal fin".

Además de centros para la primera infancia, espacios de juego o actividades generadoras de ingresos que, entre otras prestaciones muchas organizaciones ya se encuentran desarrollando, distintas recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (2005 a y b), otros documentos internacionales (Gobierno de Brazil, 2007) y también la experiencia de distintos países (Konterlnik, I. 2003) ilustran acerca del perfil de diferentes acciones y recursos, adaptados a las necesidades e intereses de las familias y generalmente ligadas a intervenciones comunitarias más amplias:

- Apoyan a los padres en las transiciones educativas de los niños.
- Apoyan y asesoran a adultos que están pasando por situaciones de estrés propias de la crianza, a padres o madres solos o a parejas jóvenes para proveerlas de confianza y fortalecerlas en sus funciones de cuidado y protección.
- Asesoran a padres de adolescentes
- Estimulan a la vinculación y el apoyo entre familias

---

<sup>4</sup> Si bien desconozco el estado de su aplicación, resulta interesante que se haya entendido la necesidad de su creación. Si acaso no estuviera implementándose, lograrlo forma parte de la agenda de acciones de incidencia política para el cumplimiento de la ley.

provincia de Buenos Aires "crea el Fondo de Proyectos Innovadores de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños y de apoyo a la Familia, con el objeto de promover la formación de organizaciones comunitarias que favorezcan la integración social, la solidaridad y el compromiso social en la protección de la familia, así como en el respeto y protección de los derechos de los niños, así como fomentar la creatividad y la innovación en el marco de las metas de la ley"(artículo 16, inciso3).<sup>4</sup>

En esta línea, las recomendaciones del Anteproyecto de las Directrices de las Naciones Unidas (Gobierno de Brasil, 2007) para el uso apropiado y condiciones del cuidado alternativo de niños/as recomiendan que, "Las políticas y programas sociales deberían, entre otras cosas, empoderar a las familias con actitudes, aptitudes, capacidades y herramientas que les permitan proporcionar adecuadamente la protección, el cuidado y el desarrollo de sus niños/as. Debería hacerse uso de las capacidades complementarias del Estado y la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la comunidad, líderes religiosos y los medios, para tal fin".

Además de centros para la primera infancia, espacios de juego o actividades generadoras de ingresos que, entre otras prestaciones muchas organizaciones ya se encuentran desarrollando, distintas recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (2005 a y b), otros documentos internacionales (Gobierno de Brasil, 2007) y también la experiencia de distintos países (Konterlnik, I. 2003) ilustran acerca del perfil de diferentes acciones y recursos, adaptados a las necesidades e intereses de las familias y generalmente ligadas a intervenciones comunitarias más amplias:

- Apoyan a los padres en las transiciones educativas de los niños.
- Apoyan y asesoran a adultos que están pasando por situaciones de estrés propias de la crianza, a padres o madres solos o a parejas jóvenes para proveerlas de confianza y fortalecerlas en sus funciones de cuidado y protección.
- Asesoran a padres de adolescentes
- Estimulan a la vinculación y el apoyo entre familias

---

<sup>4</sup> Si bien desconozco el estado de su aplicación, resulta interesante que se haya entendido la necesidad de su creación. Si acaso no estuviera implementándose, lograrlo forma parte de la agenda de acciones de incidencia política para el cumplimiento de la ley.



- Informa sobre la crianza de los niños tanto a padres como a madres de manera equitativa.
- Ofrecen asesoramiento jurídico sobre derechos y responsabilidades de los padres así como las responsabilidades del Estado en la efectivización de derechos de sus hijos.
- Transfieren habilidades al grupo familiar para demandar por los derechos de los chicos
- Interceden a favor de las familias ante otras instituciones o bien representar los intereses de la familia en la comunidad
- Alfabetizan a los padres de manera de promover su inclusión social y de que puedan dar un apoyo activo a la escolaridad de sus hijos

#### 5.1.2. Criterios de las prestaciones desde un enfoque de derechos

A los efectos captar lo nuevo y diferente que exige el nuevo marco jurídico y avanzar con propuestas acordes a las transformaciones económicas, culturales y sociales que se han ido produciendo en las últimas décadas, observamos que la programación de acciones de apoyo a la familia para que pueda cumplir sus funciones deberá estar atravesada entre otras cosas<sup>5</sup>:

- *Una definición amplia de familia*: el concepto de familia ampliada o “miembros de la comunidad que representan para la niña, niño o adolescentes vínculos significativos y afectivos en su historia personal...” (Decreto Reglamentario ley 26.061). Ello se conjuga con el respeto por la diversidad, identificando diferentes tipos de necesidades que tienen las familias (Comité de los derechos del Niño, 2005, inciso 9) y las diferentes “maneras de ser familia” como se señaló más arriba.
- *El grupo familiar debe ser visto como un recurso y no siempre como un problema para el niño*. De la sospecha implícita en la perspectiva tutelar se debe apostar intervenciones basadas en sus recursos y no en sus carencias. Esto

<sup>5</sup> Extraído de Konterlnik, I; 2007

implica pasar de relaciones asimétricas con los grupos familiares a relaciones de cooperación y "asociación"

- *Respeto a la autonomía familiar:* no se trata en ningún caso de hacer políticas, programas o acciones que interfieran en la vida de las familias, sino de facilitar que estas puedan tener la seguridad y estabilidad necesarias para tomar sus propias decisiones.
- *Derecho a la identidad y el respeto al medio social y cultural del niño* implica que las prestaciones deberán adecuarse a las características propias de cada región y, dentro de ellas, a las especificidades culturales y éticas del medio comunitario en que los niños crecen y se desarrollan apuntando a un equilibrio entre estos derechos y el acceso a la salud, la educación y al juego.
- *Apoyo a los roles paternos y maternos y perspectiva de género.* La ley establece que "el padre y la madre tienen responsabilidades comunes o iguales en los que respecta al cuidado, desarrollo y educación integral de sus hijos" (artículo 7). Será necesario propiciar los derechos de cada miembro de la familia considerando que éste es un lugar privilegiado y necesario para construir las bases de la equidad entre hombres y mujeres, alentando las responsabilidades compartidas en la organización del hogar, el cuidado de los niños y de otros miembros con necesidades especiales y, más específicamente, asegurando que la madre y el padre se complementen mutuamente en llevar adelante sus respectivos roles.

Siguiendo las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño el mejor modo de servir a los intereses del niño es tomando las medidas necesarias para que los padres, tanto madres como padres en forma igualitaria asuman su responsabilidad natural y legal de cuidarlos (2005, inciso 9).

Para ello será necesario el diseño nuevos perfiles programáticos "que superen el esquema hombre proveedor/ mujer cuidadora y que por esta vía se permitan generar una diversidad de programas orientados a apoyar los esfuerzos de las familias para combinar responsabilidades laborales y familiares" (Sunkel; 2006:12)

*Promoción de relaciones democráticas.* A la promoción de la equidad de género se debe agregar la importancia de reconocer la individualidad de los niños y su capacidad de ser actores de sus propias vidas. Es necesario propiciar habilidades en los padres para que puedan desarrollar el diálogo con sus hijos, donde tengan cabida distintos puntos de vista, favoreciendo de esta manera relaciones democráticas al interior de la familia y capacidades en los niños para intervenir en forma responsable e independiente en la familia, la escuela y en la vida social.

*La calificación de la oferta y de la demanda de servicios en el marco de una concepción de derechos.* Es necesario preparar a las instituciones que prestan servicios para lograr la transformación de sus prácticas orientándolas a superar definitivamente las acciones de sesgo paternalista que, muchas veces omiten, desmerecen o ejercen una especie de vigilancia sobre las capacidades de las familias para la protección y desarrollo de sus hijos, contribuyendo así a la construcción de sujetos dependientes de los programas públicos.

## **5.2. Obligación de la comunidad en la vigencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes**

Tanto la Convención en el artículo 5 como la ley en el artículo 6 reconocen las responsabilidades, deberes y derechos de la comunidad como parte activa en la vigencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El reconocimiento de que la protección de los niños es un tema y una responsabilidad de la comunidad tiene consecuencias en varios niveles, desde los más macro hasta el que queremos destacar en este documento que es el espacio territorial. En este nivel, la comunidad como ámbito de relaciones sociales e institucionales que condicionan, potencian, obstaculizan, favorecen el acceso y goce de los derechos, debe constituirse en la estrategia prioritaria en la protección de los chicos y de apoyo a la familia.

Esto coloca a la protección de los chicos más allá de las cuatro paredes de la familia y permite producir un salto hacia modalidades que favorezcan procesos sustentables de protección de derechos, basados en la corresponsabilidad entre los servicios provistos

por el Estado, el grupo familiar, la red vincular próxima al niño y la comunidad. De lo que se trata es trascender las tradicionales estrategias de derivación de casos y orientar el trabajo a estimular "asociaciones" a largo plazo entre servicios gubernamentales, grupos de padres, OSC para que ayuden a las familias a proteger a sus hijos.

Es en el ámbito comunitario donde se dan las condiciones para crear la sinergia de la cual hablábamos anteriormente y las posibilidades para ir armando el rompecabezas de servicios, recursos y acciones que vayan componiendo la protección integral como un proceso en el cual la participación de los niños y las familias tenga un lugar preponderante.

#### **6. Las medidas de protección integral y las medidas excepcionales en el marco de un proceso de protección integral**

Estas medidas tienen como objeto la restitución de derechos cuando los mismos han sido amenazados o violados. El Comité de los Derechos del Niño hace un especial énfasis en que las medidas que se adopten en estos casos deben estar basadas en la comunidad apuntando así a garantizar que los chicos permanezcan allí, aún cuando por, distintos motivos, deban ser ubicados fuera de su familia biológica.

Las diferentes hipótesis de amenaza o violación de derechos que incorpora ley se vinculan a omisiones u acciones en el comportamiento del Estado (sus distintos niveles y áreas gubernamentales y sus distintos poderes), de la familia en la satisfacción y garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes, de los particulares o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente. Con ello deja abierta la posibilidad de establecer diferentes circunstancias y actores responsables y, a su vez, de aplicar distintas alternativas de trabajo con el objeto de restituir los derechos en juego.

Nos interesa revisar acá como se inscriben las medidas referidas al comportamiento del Estado o de la familia en los procesos sociales y comunitarios de los cuales los niños y las familias forman parte y el rol que pueden cumplir las OSC dentro de estos procesos.

### 6.1. El proceso de adopción de medidas<sup>6</sup>

La adopción de medidas es una etapa fundamental del proceso de protección. Ya sea que se trate de medidas de protección integral o medidas excepcionales, el Comité de los Derechos del Niño recomienda una "...**evaluación cuidadosa y multidisciplinaria** de las necesidades de los niños con necesidades de cuidado y protección que informe la decisión si acaso el cuidado fuera del hogar es compatible con el interés superior del niño y la que forma en esto debería ser llevado adelante".(2005; inciso 22).

El concepto de multidisciplinaria no es nuevo en la Argentina. Sin embargo, es necesario reconocer que en el campo de las decisiones sobre la infancia su desarrollo ha sido parcial y con una hegemonía de la perspectiva médico/ psiquiátrica. Si bien, a lo largo del siglo esta perspectiva se fue aggiornando con las distintas vertientes de lo *psi*, siempre mantuvo esa hegemonía. Como ya se señaló en las primeras clases, los procedimientos, prácticas y medidas propias de la perspectiva tutelar estaban atravesados por una mirada patológica de la familia. En ese sentido, el saber médico y psiquiátrico contribuyó a la cristalización de este campo de política pública, convalidando, en muchas oportunidades, diagnósticos que patologizaban la pobreza, habilitando con ello la intervención coactiva del estado dentro del ámbito familiar y la puesta en práctica de 'tratamientos' individuales a problemas muchas veces sociales. Situación paradójica en un país en el cual la reflexión y la intervención terapéutica en el campo de la salud mental se ha caracterizado por un desarrollo significativo y ha tenido avances importantes en lo que se refiere a su inserción en ámbitos comunitarios, tanto desde hospitales generales como centros de salud asentados territorialmente.

En este contexto, debemos entender lo multidisciplinario desde una perspectiva amplia en la cual intervengan, además de profesionales provenientes del trabajo social y la psicología, otros profesionales de los distintos servicios sociales y actores comunitarios vinculados a la historia del niño y su familia (maestros, pediatras, enfermeras de los servicios de salud, organizaciones voluntarias, líderes comunitarios etc) y, cuando de medidas excepcionales se trate, con la participación del abogado del niño, cuya función será asistirlo en el proceso de decisión.

<sup>6</sup> Este apartado está tomado de Konterllnik, I (2007)

En este aspecto es interesante mencionar la evaluación realizada en Italia respecto a la aplicación de la Ley 285/97: "Disposiciones para la promoción de derechos y oportunidades para la infancia y adolescencia", luego de varios años de aplicación. 'Es importante considerar los riesgos que derivan de la reducción de la política por la infancia a políticas que interpelan solo a especialistas del sector. Uno de los riesgos de este reduccionismo es el de una sustancial exclusión de las familias, de los niños/as y de los adolescentes, en los procesos de participación y de construcción. Reducir la política y las intervenciones por la infancia solo a "asuntos de técnicos" significa continuar operando una división neta e insuperable entre "el país real" y el "país de las instituciones y de las profesiones", que no logra comunicarse con los ciudadanos" (Italia; S/F).

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas recomienda que el niño o el adolescente y su familia sean parte de este proceso, enfatizando "la necesidad de tomar en cuenta el punto de vista de sus padres biológicos" (2005; inciso 25) y "recomienda que los niños deberían ser escuchados a lo largo del proceso de protección, antes de tomar una decisión, mientras la misma es implementada y también después de su implementación". Con este propósito recomienda "el establecimiento de un mecanismo especial que valore a los niños como 'socios'. La Asamblea de Grupo Familiar (Family Group Conferences, FGC) es un modelo que asegura que los puntos de vista del niño sea considerado" (2005; inciso 26)

Este modelo es recomendado también por el Comité en el inciso 12 del mismo documento. Sintéticamente, es un mecanismo de trabajo que promueve espacios para que la familia se junte para tomar decisiones sobre sus hijos cuando éstos se encuentran expuestos a situaciones familiares o sociales que afectan su integridad física o psicológica. Utiliza un concepto amplio de familia: tíos, primos, abuelos, amigos significativos. No es mediación ni es una intervención terapéutica, tampoco es una herramienta para influenciar a la familia. Se trata de hacer un balance respecto de la responsabilidad de la familia, los derechos de los niños, la responsabilidad de los servicios públicos y el control del Estado. Un tema central de este modelo de trabajo es el convencimiento de que los miembros de la familia saben sobre su dinámica, problemas y fortalezas más que cualquier profesional por lo cual, proporcionándole la información adecuada, la familia puede tomar mejores decisiones para sí misma que los profesionales. Esto implica modificar la relación entre el profesional y las familias, posicionando a estas últimas como decisoras activas para sus hijos, revalorizando el conocimiento que ellas mismas tienen. Los antecedentes de este modelo se remiten a Nueva Zelanda, país en el cual está incorporado a la ley de protección a la infancia por lo cual dicho dispositivo forma parte del procedimiento legal adoptado por el Estado para resolver situaciones críticas que atraviesan los niños. Por sus reconocidos logros en la protección de los niños y la preservación de su vínculo familiar y comunitario, las FGC han sido adoptadas en varios países del mundo. Este proceso de intervención se organiza en base a la idea de que

- La protección se logra mejor si se construye a través de las fortalezas existentes en el contexto que vive el niño, más que esperando milagros desde intervenciones aisladas y espasmódicas
- Las familias, con el apoyo e información adecuadas, están capacitadas para tomar las mejores decisiones para el cuidado y protección de sus niños

## 6.1. Las acciones de protección de derechos cuando el Estado es el responsable de su amenaza o violación

En las situaciones en las cuales los responsables de la violación son los servicios estatales, es decir cuando la falta de acceso a bienes y servicios públicos, sea en forma individual o colectiva, resulta obstaculizada o es inexistente y esto perjudica al bienestar de los chicos o bien cuando está amenazada la integridad física o psicológica de los chicos por acciones violentas y/o discriminatorias por parte de los servicios<sup>7</sup> que deben satisfacer necesidades de los niños<sup>8</sup>, se pueden plantear dos caminos en los cuales las OSC pueden aportar con acciones y prestaciones en el marco de su inserción en la comunidad, su conocimiento de los actores locales y su vinculación con los niños y su grupo familiar:

*Intervenir para correr obstáculos y apoyar la construcción de circuitos de corresponsabilidad:* Implica revisar cuales de los servicios que deben satisfacer derechos: escuela, centro de salud, áreas Municipales, están omitiendo sus obligaciones y amigablemente incidir para que revean su intervención y asuman responsabilidades en forma compartida. Esta variante se analiza en el ejemplo de la Asociación Incluir de Mendoza con amplia inserción dentro de un barrio y cuya estrategia de trabajo tuvo como marco la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>9</sup>. (link con docu de Asociación Incluir)

*Realizar presentaciones administrativas o judiciales:* Es un aspecto propio de la lógica de los derechos humanos y refiere a la activación de acciones de exigibilidad de derechos cuando estos han sido amenazados o vulnerados por acción u omisión por parte distintos ámbitos estatales y no ha sido posible modificar las circunstancias a través de estrategias de incidencia "amigables". La Ley de Protección Integral habilita explícitamente la posibilidad de realizar estas presentaciones pero en el caso de las

- La opinión de los niños en las cuestiones que atañen a sus vidas es importante para la decisión que se tome. ( Nixon, P. 2002, Morris, K, Tunnard, Jo, 1996)

<sup>8</sup> Ver Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas en lo relativo a los entornos en que se produce violencia contra los niños (Asamblea de las Naciones Unidas 2006)

<sup>9</sup> Si bien Mendoza modificó en 1995 su ley de infancia ésta mantiene un enfoque tutelar en el abordaje de las situaciones

provincias en las cuales no existiera aún la Ley, la Convención y otros tratados internacionales son referencias insoslayables. Como forma de ilustrar este tipo de situaciones juntamos a esta clase dos notas periodísticas actuales. (hacer link con docu exigibilidad y obligaciones del Estado 2)

En estas acciones la familia de los niños debería cobrar un rol protagónico. Sin embargo, como muchos de ustedes sabrán a partir de la experiencia concreta, los adultos que no se reconocen sujetos de derechos no cuentan ni con el conocimiento, la información ni tampoco con recursos simbólicos para hacer valer los derechos de su prole. Esto ha sido reconocido por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas "las familias social y económicamente más con más desventajas económico sociales son involucradas raramente en los procesos de formulación de políticas y carecen de oportunidades para influir sobre los decisores políticos" (2005, inciso 20). El trabajo en estas situaciones entra en la noción de "fortalecimiento de la familia", entendido como un proceso de acompañamiento y transferencia de habilidades para que los responsables por el cuidado y protección de los derechos de los niños se asuman a sí mismos como sujetos de derechos de manera de construirse en actores en la defensa los derechos de los más chicos.

### **6.3. Las acciones de protección de derechos cuando la familia es la responsable de su amenaza o violación**

En los casos en que los padres, la familia, los representantes legales son los responsables de las amenazas o violaciones de derechos la ley enumera una serie de posibilidades que privilegian el apoyo del grupo familiar para asegurar la permanencia del niño en condiciones adecuadas de cuidado y protección, aún en las situaciones en que, por distintas circunstancias el niño deba ser separado de su familia.

#### **Medidas de protección integral**

En principio, estas medidas no deberían diferenciarse de aquellas diseñadas para todas las familias dado que la organización de acciones específicas en función de diferentes síntomas puede volver a convertirse en una fuente de estigmatización y exclusión de los niños. La diferencia radicaría en el hecho de que, comprobada la amenaza o violación



de derechos al niño o a la niña por parte de los responsables de su cuidado, el acceso a este tipo de prestaciones no es ya voluntario sino que su aplicación es obligatoria y perentoria tanto para el estado como para familia.

Aún así no deberían ser entendidas como opciones estancas ya que el marco que se pretende es la "protección integral" y ello exige pensar desde la complejidad que ello supone. Las críticas situaciones de las familias y sus miembros que, en muchas oportunidades, encuentran su expresión en manifestaciones de violencia, negligencia con relación a los niños y mujeres o bien el trabajo infantil, ponen al descubierto, en la mayoría de los casos, adultos que, por diversas razones, están excluidos de las redes de apoyo social y económico y con grandes dificultades de acceso a servicios públicos. Adultos que han sido vulnerados en sus derechos llegan, muchas veces, a naturalizar situaciones en las cuales los derechos de su prole son amenazados por lo que la intervención en estas situaciones debe dar cuenta de esta complejidad.

En ese sentido, es necesario pensar desde una perspectiva de proceso y convergencia de acciones y recursos del Estado, las OSC y también de las redes de la familia extensa que permitan generar los apoyos necesarios para los niños y sus responsables directos. Las "medidas" deben ser en realidad una combinación virtuosa de acceso a servicios universales, apoyos asistenciales y de estrategias promocionales a través del acompañamiento y apoyo personal a las familias en crisis para identificar sus principales problemas y fortalecer capacidades para la resolución autónoma de los mismos y el acceso a los servicios universales.

Esta perspectiva es promovida por el Comité de los Derechos del Niño (2005; inciso 35) cuando recomienda el "establecimiento de redes comunitarias de protección que apoyen a las familias desde una etapa temprana. Es más probable que equipos multidisciplinarios locales, trabajando con las familias más vulnerables puedan llegar a la familia y que encuentren soluciones individuales basadas en la real situación de la familia".

#### **Medidas excepcionales**

Como se señaló al inicio de la clase, observamos que incluso, las prestaciones para los niños sujetos a medidas excepcionales no deberían desvincularse de las acciones, planes y programas para todos los niños ni de las medidas de protección integral. Familias acogedoras, hogares convivenciales u otra forma que puedan asumir las prestaciones para la aplicación de éstas medidas **no deberían ser entendidas como un punto de llegada sino como recursos dentro un *continuum* de relaciones sociales, acciones y servicios que, en un proceso de protección, apunten, en forma privilegiada, a la reintegración del niño a su grupo familiar.**

Los criterios de aplicación de las medidas excepcionales enumeradas en el artículo. 41 de la ley, apuntan a garantizar la permanencia del niño en su grupo familiar ampliado, en su comunidad o red vincular afectiva más próxima y para ello promueve la identificación de modalidades de cuidado y protección familiar y/o comunitaria propias de cada lugar. En la Argentina conviven especificidades culturales, étnicas y religiosas que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de decidir el ámbito de permanencia temporal de un niño por fuera de su familia biológica. Solo con carácter excepcional la Ley admite la inclusión de los niños en formas convivenciales ajenas a su red familiar y comunitaria, estableciendo, en estos casos, pautas muy claras para su ejecución.

En todos los casos se deberá apuntar a "personalizar las respuestas para satisfacer las necesidades de cada niño y adaptarse a sus características" (Cantwell, N; 2005:10) para lo cual será necesario tener en cuenta su opinión (artículo 41, inciso a) de la Ley) y las particularidades étnicas, culturales y religiosas del entorno familiar y comunitario de pertenencia del niño.

En la aplicación de estas medidas las acciones de apoyo a la familia siguen siendo una dimensión importante, desde el momento en que aún separado el niño de su familia, la ley limita en el tiempo estas últimas medidas "mientras persistan las causas que les dieron origen". Debemos suponer que, siendo un derecho del niño la permanencia en su grupo familiar, se deberían arbitrar todos los medios para que esas causas se modifiquen. Por el significado que tiene la familia nuclear y ampliada (tíos, abuelos, parientes cercanos) en la vida y la construcción de subjetividad de los niños implica que, lejos de desconocer la profundidad de esos vínculos, es necesario ~~apoyar~~ reparación y recuperación.

Entonces, en el campo de las medidas excepcionales las OSC no deberían limitarse a su rol tradicional de organización de "hogares" sino que tienen la oportunidad de incluirse en las acciones que apunten a promover la permanencia del niño en la red comunitaria así como de apoyo a la familia de manera de colaborar en la modificación de las causas que originaron esa situación. Su participación también puede ser importante a la hora de evaluar si acaso se modificaron las causas que llevaron a su separación del grupo familiar. El conocimiento de la cultura y de las formas de organización familiar y de las redes familiares y comunitarias locales representa una ventaja de las OSC por sobre profesionales o técnicos externos y las convierte en actores privilegiados de estos procesos.

De manera de ilustrar la movilización de recursos comunitarios en una situación concreta de lo que sería la aplicación de medida excepcional, se adjunta un ejemplo que describe lo siguiente: "Cuando Margarita murió de sida, sus chicos, hijos de distintos padres, quedaron solos. Los médicos, los trabajadores, la municipalidad ya habían hecho "lo humanamente posible" y sólo quedaba derivarlos a instituciones. Pero tres vecinas se hicieron presentes: "Queremos seguir ayudándolos". A partir de ese acto se constituyó la red que sostuvo a esos niños" (link con Redes. Elina Dabas)

Este ejemplo pone de relieve que los miembros de la comunidad forman parte de los recursos con que cuentan los niños para su cuidado y protección y, a la vez, que las opciones son múltiples y no pueden ser encorsetadas en programas previamente definidos. Como señala el Comité de los Derechos del Niño, "cada niño es único y la separación de los padres y su ubicación en un lugar fuera de su hogar debería siempre ser analizada caso por caso. No hay una solución que se adecue a todas las situaciones" (2005; inciso 29)

#### **7. A modo de cierre**

Con esta presentación he intentado introducir la perspectiva de proceso como una manera de establecer algunos criterios que permitan salir de la idea de programas estrechos y así incluir la protección dentro de la dinámica social e institucional de la cual los niños son parte. Mi preocupación es que muchas veces los programas se

cristalizan e invierten su sentido: en vez de adaptarse a las necesidades del niño y la familia, son éstos los que se deben adaptar al programa.

Sin duda es necesario seguir profundizando y discutiendo esta mirada. De lo que se trata es continuar intentándolo y apostar a formas de intervención innovadoras que cambien reglas y relaciones con los niños y con sus familias. En el campo de la protección de los derechos del niño es necesario seguir proponiendo nuevas vías, sabiendo que todavía está mucho por hacerse. Para ello hay que vencer gran cantidad de obstáculos uno de los cuales, como señala el Comité de los Derechos del Niño, "es nuestro modelo de pensamiento, entre otras cosas, la falta de creatividad, la falta de deseo de cambiar viejos hábitos y costumbres....."(2005; inciso 30).

### Referencias bibliográficas

*Asamblea General de las Naciones Unidas (2006)*; Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños.

*Cantwell, N.* (2005): "Los retos de la atención extrafamiliar": Espacio para la Infancia: Fundación Bernard van Leer

*Castel, R.* (2004): 'La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Manantial. Buenos Aires

*Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*  
.....(2006) "Realización de los derechos del niño en la primera infancia"; Observación General N° 7  
.....(2005), Day of general discussion on children without parental care, Recommendations (Día de Discusión General sobre niños sin cuidados parentales); 43rd session, 12-30 de septiembre  
<http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/recommendations2005.pdf>

*Convención sobre los Derechos del Niño*, UNICEF

*Daroqui, A.* (2005); "Acerca de porqué recurrir a la justicia. Demandas de intervención judicial y contexto social" en "Érase una vez...un tribunal de menores"; Silvia Guemureman compiladora; Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

*Decreto Reglamentario 415, Ley 26.061*; Publicación en B.O.: 18/4/2006

*Gobierno de Brasil*; (2007) Anteproyecto de las Directrices de las Naciones Unidas para el uso apropiado y condiciones del cuidado alternativo de niños/as

*Guemureman, S*; (2000); Diagnóstico sobre las demandas de intervención y el uso de los recursos judiciales para el abordaje de las problemáticas que llegan a los Juzgados de Menores en el Departamento Judicial de Lomas de Zamora, UNICEF, mimeo

*Italia. Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*; "Il quadro di riferimento" L'impatto del primo triennio Della legge 285/97 nella politiche sociali. [www.minori.it](http://www.minori.it)

*Jelin, E.*

..... (1999) "¿De que hablamos cuando hablamos de familia?, Notas para un debate"; Documento extraído del informe: "La inclusión del niño y la familia en las relaciones sociales e institucionales desde la perspectiva de sus derechos.

Deconstuyendo conceptos e imaginarios y construyendo nuevos en el marco de la convención sobre los derechos del niño" Experiencia de un taller, UNICEF. Buenos Aires

..... (1998); "Pan y afectos. Las transformaciones de las familias", FCE, Buenos Aires.

*Konterllnik, I.;*

..... (2007) "La ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Elementos para su análisis y aplicación. Documento redactado para la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia, mimeo

.....(2003): 'Políticas de protección a la infancia y apoyo a la familia en países seleccionados; Una descripción desde la perspectiva de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño', mimeo, UNICEF, Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay

*Lechner, N* (2002) "Los desafíos políticos del cambio cultural";

[www.antroposmoderno.com](http://www.antroposmoderno.com)

*Ley 26061 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes*; Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

*Ley de Promoción y Protección Integral de los derechos de los Niños de la provincia de Buenos Aires*, (2005) Decreto Reglamentario en "Nueva ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires"; Ministerio de Desarrollo Humano - UNICEF

*Morris, K; Tunnard, J.* (1996); "Family group conferences: Messages from UK practice and research"; Family Rights Group, UK, Traducción Asambleas de Grupo Familiar.

*Nixon, P.*(2002); "Building community through family group conferences. Some implications for policy and practice". American Humane Association

*Sarti, C* (2004); "Reflexiones sobre políticas sociales y familias" ponencia Foro Mundial de la Infancia; Buenos Aires, CASACIDN-IFCW

