

Encuentro Internacional

"Protección y Autonomía. Adolescentes en transición del cuidado institucional a la vida independiente"

Nota Técnica

Introducción

La preocupación por la situación de los niños, niñas y adolescentes que viven bajo el cuidado institucional se ha ido intensificando a lo largo de los años. Esta inquietud se manifiesta en el plano internacional a través de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 y las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2009, y recientemente en el Uruguay mediante la sanción de la ley 18.590 (2009) y en la Argentina por la ley 26.061 (2010). Por la dimensión que tiene el fenómeno y por los efectos particularmente graves de la institucionalización durante los primeros años de vida, los mayores esfuerzos en el desarrollo de políticas públicas han estado centrados en reducir la permanencia de los niños y niñas menores de 7 años, particularmente a través de transformaciones en los procesos de adopción para dar mayor celeridad y transparencia.

En Uruguay hay aproximadamente 4.000 niños, niñas y adolescentes que viven en instituciones, de ellos el 50% tiene entre 13 y 17 años. En Argentina, según un estudio realizado por UNICEF y el Ministerio de Desarrollo de la Nación en 2012, de los dicha cantidad ascendía, en 2012, a 14.675 niños, niñas y adolescentes de los cuales el 44% tenía entre 13 y 17 años.

Si bien la mayoría de los niños, niñas y adolescentes egresan de los hogares para volver a vivir con sus familias que fueron previamente fortalecidas por el Estado, el 20% de ellos debe egresar del hogar por alcanzar la mayoría de edad, 18 años, sin tener un proyecto de vida propio, sin saber dónde van a vivir o si van a poder terminar sus estudios secundarios y/o comenzar los terciarios o universitarios. Estos jóvenes no sólo no cuentan con el apoyo económico y emocional de una familia sino que deben valerse por sí mismos a una edad mucho más temprana que la mayoría de los jóvenes de hoy en día.

En estos casos la posibilidad de acceder a una vivienda y un empleo son fundamentales para garantizar su presente pero también su futuro. Estado, sociedad y sector privado tienen un rol protagónico en la restitución de derechos vulnerados a estos niños, niñas y adolescentes.

El Estado tiene la responsabilidad de proveer una asistencia y protección de calidad para restituir los derechos que les han sido vulnerados, a la vez que acompañarlos en el ejercicio de su autonomía progresiva y su preparación para la vida adulta. Debe diseñar políticas públicas adecuadas a sus necesidades y sensibilizar a la sociedad acerca de la problemática para que ésta pueda incluirlos y ayudarlos a convertirse en ciudadanos plenos.

Una respuesta y una protección integral de los derechos de estos jóvenes son necesarias y posibles con el esfuerzo y compromiso de todas las partes involucradas en el proceso.

¿Qué es y qué busca el sistema de protección integral?

Antiguamente, los niños, niñas y adolescentes eran considerados “objetos” de protección más que “sujetos” de derecho. Eran definidos de una manera negativa: por lo que no sabían, no tenían o no eran capaces. Bajo esta lógica, cuando los padres y madres no tenían recursos económicos, sus hijos e hijas eran separados de ellos porque se creía que estarían en mejores condiciones bajo la “tutela” del Estado. Esto, más que reducir la violencia y la marginalidad, la reproducía y ampliaba y exponía a los niños a mayores vulneraciones de derechos.

Con la ratificación de la CDN lo que se busca es proteger a los niños y reconocerles sus derechos, entre ellos el derecho a vivir en familia como el mejor ámbito para crecer y desarrollarse. Así, ante una situación de amenaza o vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en su núcleo familiar, el Estado debe asistir a las familias para que éstas puedan ejercer sus responsabilidades de crianza y sólo excepcionalmente podrá separarlos de su contexto familiar. La falta de recursos materiales de la familia no podrá nunca justificar la separación ni la institucionalización.

Con el objetivo de garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales, en especial la CDN, el Estado argentino sancionó en 2005 la ley 26.061 Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Esta ley, además de reconocer derechos, establece lo que se conoce como “sistema de protección”, conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la legislación argentina (art.32).

En Uruguay la normativa nacional en materia de niñez y adolescencia también recoge los principios de la CDN y avanza en el camino de aplicación de las Directrices. El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 17.823, de 2004), en su artículo 12 establece que “todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas. Sólo puede ser separado de su familia cuando en su interés superior y en el curso del debido proceso las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva”.

A su vez, según las modificaciones realizadas al Código en 2009 mediante Ley 18.590) los casos en que sobrevengan circunstancias especiales que determinen la separación del núcleo familiar, se respetará su derecho a mantener vínculos afectivos y contacto directo con uno o ambos padres, salvo si es contrario a su interés superior. Si el niño o adolescente carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza, seleccionada de acuerdo a su bienestar. Solo en defecto de esta alternativa, se considerará el ingreso a un establecimiento, público o privado y se procurará que su estancia en el mismo sea transitoria.

Pese a los avances normativos, en la realidad, los niños, niñas y adolescentes que son separados de sus familias van a vivir a instituciones de cuidado y permanecen en esta situación durante mucho más tiempo que el establecido por ley. Así, los niños pasan a vivir en instituciones que tienen diversas modalidades según cada lugar: pueden ser grandes o pequeños hogares convivenciales, públicos o privados, gestionados por el Estado o por ONGs, donde viven varios niños, o a cargo de familias

solidarias o de acogida, que son personas que cuidan a los niños en sus propias casas, con o sin remuneración por parte del Estado, etc.

¿Qué es la autonomía progresiva y por qué es importante acompañar el proceso de transición del sistema de protección hacia la vida adulta?

Dado que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho y por lo tanto tienen todos los derechos de las personas adultas, entre ellos crecer y desarrollarse plenamente, el art. 5 de la CDN establece que las personas encargadas de los niños, ya sea su familia o el Estado a través de distintos dispositivos de cuidado, tienen el deber de orientar a los niños y niñas para que éstos ejerzan, de acuerdo a su desarrollo y la evolución de sus facultades, todos los derechos reconocidos en la CDN. Ello implica brindarles herramientas para que puedan convertirse en ciudadanos plenos y puedan tomar decisiones por sí mismos.

Legalmente, al cumplir los 18 años todos los adolescentes se convierten en adultos, pero no todos ellos dejan sus hogares y asumen las responsabilidades que la adultez conlleva. Mientras la mayoría de los jóvenes continúa con sus familias, los que están dentro del sistema de protección a los 18 años deben egresar de los hogares y asumir nuevas e importantes responsabilidades como buscar un empleo, conseguir un lugar donde vivir y continuar sus estudios sin el sostén económico y/o afectivo de una familia y la mayoría de las veces sin un referente a quien acudir.

Se trata de niños y niñas que provienen de entornos desfavorecidos, que sus familias no han podido responsabilizarse de ellos y que el sistema de protección no ha podido integrarlos a un contexto familiar, propio o nuevo, pero les exigimos más que a otros adolescentes que después de los 18 años siguen en sus casas con sus familias. Por ello, es de vital importancia que nos cuestionemos y reflexionemos acerca de qué tipo de apoyo y acompañamiento le brindamos a estos jóvenes, qué es lo que necesitan y cómo los ayudamos en este proceso: desde el primer día de ingreso a los dispositivos de cuidados alternativos los niños, niñas y adolescentes deben comenzar a trabajar de manera activa en su autonomía y su plan de vida individual, fijando los pasos necesarios para prepararse para el egreso de manera tal de que, cuando llegue dicho momento, estén en condiciones de asumir su independencia e integrarse plenamente en la comunidad e incluso un acompañamiento posterior al egreso, donde los referentes de los jóvenes puedan seguir orientándolos en el desarrollo de sus vidas.

Ello significa que los niños y niñas deben ser siempre partícipes y protagonistas de las decisiones sobre su propia vida y eso incluye todo tipo de cuestiones: desde las más “simples” como que los niños puedan elegir qué ropa ponerse y qué alimentos comer, hasta algunas más “complejas” como aprender a cocinar e ir al supermercado, definir qué cursos y/o capacitaciones realizar, aprender a generar y manejar dinero, manejarse en sus pueblos y ciudades de manera autónoma, aprender a ir al médico solos y cuidar de su propio cuerpo, etc.,

Esto implica no sólo acompañar y educar a los niños y niñas para que desarrollen su autonomía y tengan herramientas para afrontar los desafíos de la vida cotidiana de manera positiva sino también capacitar a los operadores del sistema de protección y el personal de los diversos dispositivos de cuidado para que tengan herramientas para apoyar este desarrollo único e individual de cada uno de los niños, niñas y adolescentes.

Egresar del sistema de protección con herramientas para llevar adelante un proyecto de vida autónomo es un derecho de los adolescentes y jóvenes, no una opción.

La experiencia de UNICEF y los testimonios de los niños y niñas

Desde 2012 UNICEF Argentina viene trabajando en el fortalecimiento de las capacidades de operadores y equipos técnicos del sistema de protección y de las instituciones de cuidado de diversas provincias para ayudarlos a adquirir herramientas para apoyar a los niños, niñas y adolescentes que viven en ellas en el diseño de su propio plan de vida y adquisición de autonomía.

A su vez, en el 2014 inició la primera investigación entre pares del país -en conjunto con DONCEL y FLACSO-, con el objetivo de analizar y describir la transición de jóvenes del sistema de protección hacia la vida adulta, determinar con qué herramientas cuentan para afrontar el egreso, qué sentimientos tienen o tuvieron al respecto y, en última instancia, aportar datos que sirvan de insumo para la formulación de políticas públicas comprometidas con la autonomía de los y las adolescentes. La novedad de la propuesta entre pares es que los investigadores que entrevistaron a adolescentes y jóvenes que viven o vivieron en instituciones de cuidado son jóvenes egresados del sistema de protección y por ende conocen la problemática por su experiencia propia y tienen la posibilidad de generar mayor empatía con sus pares en igual situación.

Por su parte, UNICEF Uruguay está iniciando su trabajo en esta área. En ese sentido, en 2012 apoyó la sistematización de la metodología de trabajo con adolescentes y jóvenes en proceso de egreso y autonomía anticipada realizado por la ONG La Barca en Uruguay. Además, juntos avanzaron en un estudio exploratorio sobre el egreso de adolescentes institucionalizados en Uruguay y las percepciones de los actores implicados.

De todas estas experiencias resaltamos algunos de los testimonios de los adolescentes con los que tuvimos la oportunidad de trabajar:

- ✓ “Me gustaría que luego, de grandes, podamos ayudar a otros niños como nos están ayudando a nosotros”
- ✓ “A mí me salvaron los derechos del niño. Ahí los valoré y decidí que quiero ser abogado”
- ✓ “Cuando voy al colegio veo a todos con masitas, gaseosas y bueno... yo también quiero. Y te da vergüenza te dan de comer y vos no pones ni un peso”
- ✓ “Este espacio ha sido importante para superar miedos”
- ✓ “Nosotros vamos a hacer lo posible, queremos luchar para poder salir”
- ✓ “Yo ingresé a los 4 años... en el año 98’ y salí a los 15...”
- ✓ “Yo egresé a los 19 años... con un chico del hogar, o sea, nos fuimos de novios... y no funcionó. Ahora yo vivo sola, alquilo...”
- ✓ “Tiene mucha importancia terminar los estudios para poder tener...hay muchos trabajos, hay algunos para los que necesitas tener una escuela... ya sabemos que teniendo estudios se abren muchas más posibilidades ¿no?, uno tiene más opciones y, y suma.... Eso es bueno”
- ✓ “Yo a los 16 quería trabajar y me dejaban, pero porque yo quería. Ellos me decían, ese dinero lo podés ahorrar, el día que vos te vayas, te va a servir. Ellos me daban como una caja de ahorro, si vos querés trabajar, la plata la cobrás, la cobraba el hogar por mí, y el día que yo me fui me dieron toda la plata que yo me gané...”
- ✓ “Es duro... desde un principio... saber que a los 18... no es que nosotros vivimos en un hogar y la gente que vive con su familia no se va de la casa también... y alquila y hace las cosas que

hacemos nosotros. No es raro....Es distinto. Es distinto porque vos tenés 18 años y tenés que pensar, acá me voy a vivir, me hago cargo de mi vida”

- ✓ “Uno en sus casas puede estar un tiempo más... en el hogar, como mucho, hoy en día... hasta los 19...”

Una síntesis de los datos en Argentina y Uruguay

✓ **Situación de niños, niñas y adolescentes que viven en instituciones de cuidado**

En Argentina

- 14.675 eran los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales que vivían en 2012 en algún dispositivo de cuidado.
- Las principales causas de ingreso son violencia y maltrato (44%), abandono (31%) y abuso sexual (13%).
- Las principales causas de egreso son revinculación familiar (54%), mayoría de edad sin proyecto autónomo (20%), mayoría de edad con proyecto autónomo (8%) y adopción (7%).

En Uruguay:

- En la actualidad casi 4.000 niños, niñas y adolescentes que viven en internados.
- Según un estudio de UNICEF Uruguay y la Fundación Justicia y Derecho realizado en 2010, una parte importante de las internaciones decretadas por los juzgados de protección especial, 20,5%, se deben a situaciones de “amenaza o vulneración de derechos” que están vinculadas a la pobreza o la indigencia.
- El 31,1% de los niños y niñas que llegan a los juzgados por vulneración de derechos económicos o sociales son internados, mientras que esta medida es dispuesta en el 15,7% de los casos de maltrato o abuso

✓ **Qué puede hacer el Estado**

- Fortalecer las estrategias de acompañamiento pre y pos egreso.
- Capacitar a operadores y equipos técnicos en la importancia de un egreso programado.
- Diseñar políticas públicas que incluyan la voz de los niños, niñas y adolescentes y fomenten su autonomía (capacitaciones, empleo, becas, etc.).
- Sensibilizar a la sociedad sobre esta problemática y sobre la importancia de apoyar los procesos de transición de estos adolescentes hacia la vida adulta.
- Priorizar a estos adolescentes en políticas de primer empleo.

✓ **En qué puede colaborar el sector privado**

- Inclusión laboral y educativa: capacitaciones para el empleo.
- Participación en búsquedas laborales y oferta directa de puestos de trabajo.

- Soluciones habitacionales: construcción de casas de pre-egreso y/o donación de equipamiento y/o tecnología para hogares y/o casas de pre-egreso.
- Difusión y promoción de la importancia de apoyar la autonomía de adolescentes en transición del sistema de protección hacia la vida adulta.

Para seguir leyendo

UNICEF Uruguay, La Barca, Autonomía anticipada. Tramas y trampas del egreso de adolescentes institucionalizados por protección, Montevideo, 2014.

UNICEF Argentina-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Situación De niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina*, 2012

UNICEF Argentina, DONCEL, FLACSO y Colegio Universitario de Ciencias Aplicadas de Oslo y Akershus, *Transición: Del sistema de protección a la autonomía*, Buenos Aires, 2012.

Beloff, Mary, “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”, en UNICEF, *Justicia y derechos del niño*, Santiago de Chile, 1999, Número 1.

ONU, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, 24 de febrero de 2010, A/RES/64/142.