

**Universidad Nacional de La Pampa**

**Facultad de Ciencias Humanas**

**Especialización en Gestión de Políticas Sociales**

La institucionalización: ¿protege o vulnera el derecho infantil a permanecer en un contexto familiar estable?



Lic. En Trabajo Social: Cappello, Cecilia S.

Directora de Tesis: Dra. Montaña, Alejandra Erica

**2015**

## **AGRADECIMIENTOS**

A los niños, niñas y adolescentes y sus familias que con sus historias me enseñaron que pese a la adversidad siempre vale la pena intentarlo y me permitieron avanzar en la reflexión que posibilite una práctica que promueva el pleno ejercicio de sus derechos.

A todos aquellos que de manera directa o indirecta me posibilitaron la realización de este trabajo, la lista es infinita, por ello, propensa al olvido de algún nombre, para evitarlo y no cometer omisiones injustas, no menciono a nadie; pero todos los que me ayudaron sepan que tienen mi agradecimiento.

<b><u>INDICE</u></b>	<b>Paginas</b>
<b>INTRODUCCION</b>	04
<b>Capítulo I ASPECTOS METODOLOGICOS</b>	08
I.I Objetivos Generales y Específicos	08
I.II Estrategias Metodológicas	08
<b>Capítulo II ANTECEDENTES</b>	11
<b>Capítulo III MARCO TEORICO Y ANALISIS DE DATOS</b>	15
III.I Paradigmas de Intervención en las cuestiones de niñez	15
III.II Ser niño/a una construcción histórico social	31
III.III La familia. Diferentes miradas	38
III.IV La adopción	53
<b>Capítulo IV CONSIDERACIONES FINALES</b>	61
<b>Capítulo V BIBLIOGRAFIA</b>	65
<b>Capítulo VI APENDICE</b>	69

## **INTRODUCCIÓN**

¿Qué son ustedes de mí?... ¿son mis papás?...¿cuándo voy a tener a mi mamá y papá para siempre?. Estas son algunas de las preguntas que hacen frecuentemente aquellos niños y niñas que deben permanecer en sistemas de protección estatal como los son las “familias de contención”.

¿A qué se llaman “familias de contención”?, esta denominación es una construcción por medio de la cual los equipos profesionales llaman al antiguo Programa de Familias Sustitutas Subsidiadas. El mismo fue creado en el año 1967 por resolución 184/67, para su implementación en el ámbito de la provincia de La Pampa. En sus considerandos define la finalidad del Programa como: “la de brindar albergue y asistencia a los menores que por diversas circunstancias deben ser separados de su familia”<sup>1</sup>

El nombre del programa es una denominación sustancial que otorga un significado que define la función del mismo en sus bases, por lo cual el término “familias de contención” se considera el más adecuado con relación a los objetivos del Programa, ya que las familias que incluyen a los niños, niñas y adolescentes en guardas provisorias contienen tanto en el aspecto afectivo, material, psicosocial, de una manera transitoria en el tiempo y sin negar ni sustituir la historia de vida del niño/a o adolescente ni sus orígenes.

La inclusión de los niños, niñas y adolescentes en estos espacios se deben a numerosas razones, entre algunas de ellas se pueden puntualizar: el abandono de sus padres al nacer, la negligencia en su cuidado, la incapacidad de maternar, paternar o de cuidarlos, situaciones de maltrato infantil, abuso sexual, entre otras.

En muchas oportunidades los emergentes que dieron origen a la intervención judicial y la definición del albergue de los niños y las niñas en un espacio fuera del hogar familiar son resueltos, por lo cual la restitución de los derechos de los niños y niñas a su familia nuclear, extensa o terceros se concreta en un plazo acotado en el tiempo.

El problema se presenta cuando se constata que no hay nadie en el medio familiar de origen capaz de asumir las responsabilidades en la crianza ante esto, la respuesta a la necesidad de un niño o niña que no cuenta con cuidados parentales, es la adopción.

La dificultad de materialización de esta medida se presenta en el tiempo que transcurre el niño/a en la convivencia en un espacio familiar, que es pensado y diseñado para ser “transitorio” en la vida de estos.

El sistema está organizado de manera tal que aquellas instituciones denominadas de protección han instaurado prácticas institucionales fundamentadas en la *doctrina de la situación irregular*, vulnerando los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, sobre todo su derecho a la identidad en un contexto de familia estable.

La *doctrina de la situación irregular* legitima una potencial acción judicial sobre aquellos niños/as y adolescentes en situación de dificultad; otorgándosele a los jueces la tutela del menor y con ello la discrecionalidad en su intervención, facultándolo para que cualquier niño que se encontrara “material o moralmente abandonado” a entregarlo a una “persona honesta o a un establecimiento de beneficencia privada o pública o a un reformatorio”, según expresa el texto original<sup>2</sup>

En definitiva la ley 10903 consolidó el paradigma de la “situación irregular” que estigmatizaba a los niños y niñas diferenciando entre aquellos merecedores de sus derechos y aquellos “menores” excluidos, pobres, peligrosos y merecedores de la caridad o del encierro para su protección. De esta manera se justificaba la separación de los niños/as de su familia, judicializando la pobreza.

La ley del Patronato 10903, del 1919, estuvo vigente hasta ser derogada por la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, donde por primera vez el gobierno nacional asume la dirección de una política de estado para la infancia con un enfoque de

---

<sup>1</sup> - Definición planteada en decreto de creación del Programa 184/67 del Ministerio de Asuntos Sociales del gobierno de la provincia de La Pampa

derechos. Esto a partir de revisar críticamente las prácticas, y pensar a los niños y niñas como ciudadanos a los que se le debe garantizar el ejercicio de sus derechos institucionalizando las prácticas cotidianas en la doctrina de la *“protección integral”*<sup>3</sup>.

Se define como *protección integral* a la protección de todos los derechos reconocidos a los niños, niñas y adolescentes, los cuales se establecen en la Convención Internacional de los Derechos del Niño ( en adelante CDN) y con posterioridad se incluyen tanto en la Constitución Nacional como en la Ley 26061

El sistema de protección de derechos crea nuevos mecanismos y limita la intervención del estado, prohibiéndose la judicialización de la pobreza, estableciendo la familia como el ámbito propicio para el desarrollo de niños y niñas. Este paradigma enfatiza la condición de infancia y adolescencia como sujeto de derechos.

El sostenimiento de prácticas institucionales basadas en la doctrina de la situación irregular refuerza la incongruencia entre el tiempo de vida del los niños/as y la toma de decisión judicial, en las cuales no se evalúa ni tiene en cuenta los vínculos que sostuvieron, que colaboraron en su crianza y que acompañaron los primeros años de vida tan importantes en el proceso de socialización de los mismos; tiempo de vivencia que no es compatible con los tiempos judiciales y que no pueden borrarse ante la decisión de adopción.

El supuesto de trabajo que estructuró la presente investigación es *el desfase entre el tiempo que transcurre el niño, niña, lo aprehendido, los vínculos que establece en su inclusión en los sistemas de protección<sup>4</sup> y la decisión judicial, que vulnera los derechos de los niños y niñas, sobre todo el derecho a vivir en un contexto familiar estable.*

---

<sup>2</sup>Esta ley llamada “ Ley Agote” o “ Ley del Patronato, del año1919 es la primera ley de minoridad en América Latina y consolidó la intervención del estado en la familia de los niños/as pobres

<sup>3</sup> Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes

<sup>4</sup>Instituciones Proteccionales: dispositivos que se adoptan de manera excepcional como objetivo de la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio pleno de sus derechos. Por ej: familias de contención

Esta investigación se desarrolló en el programa Familias de Contención de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Bienestar Social.

Para lo cual se definieron los siguientes interrogantes:

- ↻ ¿qué tipo de intervenciones reproducen las prácticas institucionales?
- ↻ ¿cómo son éstas intervenciones condicionadas por las denominaciones del programa?
- ↻ ¿cómo la transitoriedad impacta en los vínculos que generan los niños/as en las familias de contención que selecciona la institución?

## I – ASPECTOS METODOLOGICOS

La presente investigación está orientada a dar cuenta como aquellas medidas excepcionales que se establecen en relación a niños, niñas y adolescentes se transforman de una alternativa que debería ser transitoria en un mecanismo de vulneración de derechos.

### I.I OBJETIVOS

#### Objetivo General:

Reflexionar acerca de las distintas prácticas institucionales que vulneran el derecho primordial de los niños y las niñas a vivir en un contexto familiar estable

#### Objetivos Específicos:

- Indagar acerca de cómo las prácticas profesionales son condicionadas y reproducidas a partir de las concepciones con las cuales se definen los programas de atención a la niñez;
- Reflexionar acerca de los vínculos que generan los niños y las niñas en el tiempo que transcurren en las instituciones de protección.

### I.II Estrategias Metodológicas

Se ha seleccionado para llevar adelante la investigación la metodología mixta o combinada (Sampieri, 2006), que permite recolectar, analizar y vincular datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio.

En un primer momento se podrá representar cuantitativamente cuál es la realidad de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales y partir de allí poder identificar y seleccionar aquellas historias que nos permitirán traer a escena las voces de los niños, permitiéndonos significar lo que representa en la construcción psico – social de los niños y niñas la vulneración de su derecho

primordial a permanecer y desarrollarse en un contexto familiar estable, ya sea por la restitución a su grupo familiar o a través del instituto de la adopción.

Para la realización de este trabajo se tomó como **unidad de análisis** al Programa “Familia de Contención”, dependiente de la Dirección General de Niñez y Adolescencia – Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia – Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de La Pampa, el programa alberga a los niños y niñas que por distintas razones se encuentran a la espera de su inserción en un contexto familiar estable.

El proceso de investigación y análisis del problema planteado se encuadró dentro de un estudio descriptivo - exploratorio para lo cual se prevé conocer acerca de la historicidad del Programa; analizar los lineamientos que le dieron origen; identificar la población vulnerada y las prácticas institucionales que reproducen esta situación.

Para llevar a cabo la presente investigación se implementaron las siguientes técnicas:

#### **A) Análisis de documentos públicos:**

\* Análisis de la legislación nacional, provincial y la reglamentación del Programa “ familias de contención”: a tal fin se consideró para el análisis: contexto histórico en el que fue diseñada y promulgada la legislación; concepción de infancia; concepciones de los modelos de institucionalización, paradigma en el que se enmarca

\* Padrón del Programa para lo cual se definieron las siguientes variables: cantidad de niños/as institucionalizados/as; edades; permanencia de los niños/as en el programa; cantidad de niños/as en condiciones de adoptabilidad<sup>5</sup> números de adopciones que se posibilitaron.

Cabe mencionar que para la revisión de la base de datos del Programa se utilizó la metodología cuantitativa en cuanto a la presentación de las variables.

---

<sup>5</sup> Se define que un niño/a está en condiciones de adoptabilidad cuando :haya transcurrido a un año en un sistema de protección, inexistencia de referentes familiares y contacto con los mismo; que este declarada la Pérdida de Patria Potestad, cuando el desamparo moral y material comprobado por autoridad competente sea evidente, manifiesto y continuo.

## **B ) Selección de la muestra**

A partir de la revisión del padrón del programa se establecieron criterios de selección para llevar a cabo la lectura de los legajos de los niños/as que se encuentran en el mismo.

### **Criterios de selección:**

- niños/as con permanencia en el Programa desde el momento de nacer;
- niños/as que reúnen los criterios para propiciar la adopción;
- niños/as hijos de madres que en su infancia estuvieron en familia de contención o sustituta;
- niños/as cuyos motivos de institucionalización no han sido revisados y superados por el lapso de uno a dos años de ordenada la institucionalización

Luego de la selección de los legajos se realizó la lectura de los mismos, con el objetivo de conocer la historia de los niños/as, su permanencia y la implicancia de haber sido vulnerados sus derechos, escogiéndose los mismos entre los años 2005- 2012 en concordancia con la sanción de la ley 26061, que representa un cambio de mirada en las prácticas institucionales con el nuevo paradigma de la protección integral de los derechos de los niños/as y adolescentes.

La información recolectada a partir de la lectura permitió reconstruir las **trayectorias familiares** de estos niños/as teniéndose en cuenta las siguientes variables: motivos que dieron origen a la institucionalización; \* vínculos con sus figuras parentales, \*compromiso de las figuras parentales con la institucionalización de los niños/as; \* el rol de las figuras a cargo de las instituciones de protección en el desarrollo del niño/a; \* vulneración de sus derechos a vivir en un contexto familiar estable, \* el rol de la justicia de menores en la propulsión del juicio de pérdida de patria potestad.

## **II - ANTECEDENTES**

En relación al rol de las instituciones de protección en la vida de los niños /as y el ejercicio de sus derechos, en especial las que hacen hincapié al derecho infantil de desarrollarse en un contexto familiar, se encuentran en Latinoamérica dos corrientes en vías de desarrollo: en la Argentina y en el Brasil.

En nuestro país, el desarrollo de esta problemática y precursora de la misma son las investigaciones que año tras año viene realizando la Lic. Matilde Luna, quien las lleva a cabo a partir de su experiencia como profesional de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En el primero de sus textos plantea y da cuenta de los problemas que se le presentan a quienes trabajan en instituciones dedicadas a la infancia en riesgo y las familias. La sistematización de su práctica con perspectivas de investigación científica, el objeto de estudio fue el acogimiento familiar. Reflexiona sobre la práctica de los profesionales que muchas veces no son producto de una elección consciente y contrastada con la teoría; muy por el contrario a menudo son simple estereotipia institucional. (Luna, 1995)

En otro de ellos, pretende dar un aporte que estimule la concreción de experiencias de campo e investigación alineados en lo que se conoce como el derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

Además en el desarrollo de su trabajo estimula y alienta a la revisión de las prácticas profesionales desde la garantía de los derechos de los niños, niñas y sus familias. Para esto brinda estrategias de reflexión profesional, ya que con frecuencia se observa que se continúa trabajando institucionalmente con niños /as inmersos en prácticas surgidas del modelo tutelar, vulnerando los derechos de los niños y niñas y las responsabilidades familiares y comunitarias. (Luna, 2005).

Como propulsora de instalar el debate acerca de las prácticas institucionales, realiza un avance en su investigación acerca de la protección integral de la niñez en situaciones excepcionales: el derecho a crecer en

familia. En éste trabajo se continúa con la argumentación de la necesidad de vivir en familia, cómo el fenómeno social que más contradice con ese principio es la práctica de la institucionalización. De esta manera se interroga acerca de ¿cuáles son los obstáculos/ tensiones para que niñas y niños no cuenten con familias que asuman su cuidado integral? Plantea las líneas argumentales que justifican la necesidad de ocuparnos del tema, respondiendo así en realidad a la estrategia de comenzar a plantear el problema desde la perspectiva de la sensibilización de los investigadores de la niñez como de los actores institucionales que deciden las políticas de infancia. (Luna, 2007)

En este sentido, se trata de profundizar el estudio sobre aquellas figuras tanto humanas como jurídicas, que utiliza el Derecho cuando un niño es separado de su familia por múltiples razones, tratándose de dar una mirada crítica sobre este tipo de “ ubicaciones transitorias” donde los niños ven forjada su identidad . (Herrera, 2008)

Uno de los cuestionamientos que se hacen cotidianamente a los sistemas de protección institucional, es qué sucede con los vínculos que los niños/as establecen durante su permanencia en el mismo, para lo cual es importante destacar las reflexiones desde la práctica profesional, exponiendo una síntesis de las reflexiones producidas en cuanto a las implicancias de las intervenciones y las estrategias seleccionadas por los profesionales para dar lugar a las transformaciones. ( Barg, 2003).

Para dar una mirada más abarcativa y macro de los vínculos que se establecen a lo largo de las prácticas profesionales la tesis realizada en el ámbito del Consejo Provincial del Menor, de la provincia de Entre Ríos, indaga acerca de las condiciones del vínculo que se establece entre las familias y las instituciones públicas. Durante las mismas se constata la presencia en estos espacios, de familias que concurren por asistencia que presentan un perfil socio – cultural diferente a la que históricamente han concurrido a los mismos.

De este modo, se plantea caracterizar e identificar las familias que se constituyen como nuevos sujetos de asistencia judicial en los Juzgados de Menores de la ciudad de Paraná – Entre Ríos. (Cazzaniga, 2003)

Con el objetivo de ampliar la discusión acerca del paradigma de Protección y el rol del Trabajo Social se plantea la construcción conceptual acerca de su intervención desde la temática de la niñez y la protección social: bosqueja interrogantes y reflexiones acerca de la cuestión social con relación a la niñez, la participación de los sujetos en la comprensión y la resolución de los problemas, los paradigmas que sustentan las políticas. Estos interrogantes tienen una respuesta atravesando la complejidad de la realidad social, la intervención de los trabajadores sociales con niños/as y adolescentes y el paradigma de la protección integral como vector principal para el análisis. (Kloster, 2008)

En cuanto a experiencia internacional Brasil es el pionero en América Latina, en su libro “Estatuto del niño y del adolescente” contempla de manera amplia el derecho a la convivencia familiar y comunitaria, desde la protección a la familia de origen hasta la integración en la familia acogedora y adoptiva. Propone la mirada en la garantía de los derechos del niño en su reintegración a la familia de origen o la búsqueda de otra familia cuando ello no sea posible; no sólo propone la restitución de los derechos de los niños/as sino que también, se realiza un minucioso análisis de las relaciones entre cuidadores institucionales – institución y niños en la Fundación de Bienestar del Menor – Brasil. (Guirado, 1985)

El rol fundamental para el respeto y restitución de los derechos de los niños/as lo tienen los propios institutos, según lo plantea el rol fundamental de ellos es reintegrar a los niños/as y adolescentes institucionalizados a sus familias, proceso que permitirá la revinculación de la autoestima y el valor de la dignidad en familia. (Da Silva, 2000)

En este contexto de cambio de mirada a las alternativas de institucionalización y reivindicación del derecho a una convivencia familiar se realiza una publicación con el objetivo de contribuir a la transformación que se hace necesaria en la sociedad brasilera en lo que refiere a la atención de niños/as y adolescentes privados de su derecho fundamental: la convivencia familiar y comunitaria. Pretende reunir la información que posibilite una acción social capaz de favorecer la reintegración de niños/as y adolescentes

“olvidados” en instituciones, imposibilitados de integrar los diferentes espacios sociales. Impedidos hasta entonces de ejercer sus derechos y deberes básicos de ciudadanía. (Mónaco Da Silva, 2002)

Con el cambio de paradigma también se realiza una revisión histórica de las prácticas institucionales, es de la perspectiva de la “cultura de la institucionalización”, el desarrollo de los internados de niños en el Brasil. (Rizzini, 2004)

No solo se revisan las prácticas institucionales al interior del territorio brasilero, sino que también se realiza una historia del origen de los institutos de acogimiento familiar en Reino Unido como posibilitadoras de cuidados y caridad a la niñez pobre o necesitada. En este relato de la historia llega hasta la actualidad planteando la necesidad de la capacitación, el entrenamiento y el acompañamiento de los equipos profesionales para garantizar la protección de los niños/as allí ubicados. ( Dantas, 2005)

### **III - MARCO TEORICO y ANALISIS DE LOS DATOS**

Siguiendo la propuesta metodológica ya enunciada, en este capítulo se confronta de manera dialéctica la teoría con la praxis, teniendo en cuenta la información recolectada de los legajos personales de los niños, niñas y adolescentes y pudiendo así dar cuenta de las trayectorias institucionales que vulneraron sus derechos.

#### **III. I Paradigmas de la intervención en las cuestiones de la niñez**

##### **Paradigma de la Situación Irregular**

En términos teóricos, se ha sostenido que las leyes que regulaban la situación de la infancia y la juventud con anterioridad a la Convención Internacional pertenecen a lo que se ha dado a llamar la “doctrina de la “situación irregular”

El tratamiento jurídico diferenciado de la infancia – adolescencia en América Latina, se remonta a las primeras décadas del Siglo XX. En 1919, se promulga en Argentina la primera legislación específica, ley 10903, más conocida como Ley Agote. Esta doctrina no significa otra cosa que legitimar una potencial acción judicial indiscriminada sobre aquellos niños y adolescentes en situación de dificultad. Definido un menor en situación irregular (material y moralmente abandonado), se exorcizan las deficiencias de las políticas sociales, optándose por “soluciones” de naturaleza individual que, en general, están relacionadas con la institucionalización.

En este modelo, la centralidad de la agencia judicial respondía a la necesidad de intervenir de “oficio” en todos aquellos casos en que se advirtieran situaciones de “abandono moral o material”, concepto que carecía de una definición jurídica clara o taxativa. Es decir, se intervenía por denuncia de algún operador del sistema sin que existiera, generalmente, una petición de las partes involucradas, de manera de limitar o directamente suspender el ejercicio de la patria potestad de los padres con el supuesto de proteger al niño

en situaciones de vulneración grave de derechos como así también de condiciones sociales económicas desfavorables.

El sistema de la situación irregular puede ser caracterizado por las siguientes nociones: la primera es que refleja criterios criminológicos propios del positivismo de fines del siglo pasado y principios de éste. De esa concepción positivista se deriva un sistema de justicia de menores que justifica las reacciones estatales coactivas frente a infractores(o “potenciales infractores”) de la ley penal a partir de las ideas del tratamiento, la resocialización -o neutralización en su caso- y, finalmente, de la defensa de la sociedad frente a los peligrosos. Desde la perspectiva de las teorías del castigo, tal justificación ha sido llamada prevención especial y dio paso al reemplazo de las penas por medidas de seguridad, terapéuticas o tutelares respecto de estos “menores en situación irregular” o en “estado de abandono, riesgo o peligro moral o material”, o “en situación de disfunción familiar”.

El segundo rasgo característico de la situación irregular es el argumento de la tutela. Mediante este argumento fue posible obviar dos cuestiones centrales en materia político-criminal. En primer lugar, el hecho de que todos los derechos fundamentales de los que gozan los adultos no fueran reconocidos a los niños y a los jóvenes. En segundo lugar, el hecho de que las consecuencias reales de esa forma de concebir y tratar a la infancia y la juventud sólo reprodujera y ampliara la violencia y marginalidad que se pretendía evitar con la intervención “protectora” del Estado.

Estas características de las leyes de la situación irregular explican y justifican la abolición del principio de legalidad, principio fundamental del derecho penal de un Estado de Derecho. El desconocimiento de este principio permite que las leyes contemplen el mismo tratamiento tanto para niños y jóvenes que cometen delitos como para aquellos que se encuentran en situación de amenaza o vulneración de sus derechos

Desde el ámbito administrativo, se respondía a la demanda judicial, clasificando a niños y niñas en torno a supuestos síntomas o deficiencias a partir de los cuales se organizan prestaciones fragmentadas por el tipo de problema que implicaba, generalmente, el aislamiento de sus familias,

calificados como factores negativos en la vida de los niños y niñas. Dicho aislamiento resultaba en su internación en distintos tipos de instituciones. En todos los casos las decisiones eran tomadas desde el ámbito judicial y administrativo, sin contemplar la opinión de los niños/as, lo cual posibilita que las reacciones estatales sean siempre por tiempo indeterminado y sólo limitadas, en todo caso, por la mayoría de edad, oportunidad en la que cesa la disposición judicial sobre el menor en “situación irregular”.

*De la consulta de los padrones del programa, es importante resaltar que en función del sostenimiento de prácticas profesionales enmarcadas en este paradigma, se desprende que del total de los adolescentes que se encuentran incluidos en el programa, nueve (9) de ellos han ingresado al momento de su nacimiento, encontrándose próximos a adquirir la mayoría de edad. Siendo éste el único eje rector del diseño de su egreso. Ver cuadro N° 1.*

Este modelo da cuenta de la existencia en América Latina de dos tipos de infancias. Aquella con sus necesidades básicas satisfechas (niños/as y adolescentes) y aquella con necesidades básicas total o parcialmente insatisfechas (los menores). Para estos últimos, producto residual de la categoría de infancia, toda ley basada en la doctrina de la situación irregular, posee la capacidad potencial de decidir concretamente cada uno de los movimientos de su vida cotidiana. “Desde su entrada coactiva en los circuitos de asistencia social, hasta la facilidad en las declaraciones de estado de abandono, antesala a la destrucción de la identidad” (Stuchlik, 2005, pág 9 )

*A partir de la lectura de los legajos consultados se observa una constante en los mismos el decretar el estado de abandono como paso previo al inicio del proceso de adopción, lo cual da cuenta de lo impregnado del modelo tutelar con el que continúa la justicia.*

Por estos motivos, (Konterlik , 2005 ) plantea en lo que refiere a la cuestión de la infancia, se ha comenzado a percibir que, en este contexto, las leyes que criminalizan la pobreza despojan de las garantías en el tratamiento de los conflictos de los sectores más vulnerables de la sociedad. Planteando una cultura paternalista y de tutela de los más débiles, paradigma de la injusticia, la inequidad y la violación de los derechos de las niñas, niños y

adolescentes que pasan a ser objetos en manos de jueces y organismos de “pseudo – protección” que bajo la teoría del “abandono moral” tutelaban a las niñas y niños y los privaban no solo de la libertad física, sino también de la posibilidad de criarse y desarrollarse en su propio medio familiar.

Las prácticas institucionales desplegadas a la luz de este enfoque acentuaron relaciones paternalistas y compasivas por parte de los servicios de cuidado y atención de los niños que los han transformados en sujetos dependientes de los programas y de los “benefactores”

*Se puede observar que la nominación de “ Familias Sustitutas” al momento de la creación da cuenta del paradigma al que se adhiere, ya que indica desde la nominación la sustitución de todos aquellos vínculos, historias, hábitos con los que cuenta el niño, niña y adolescente propios de su identidad.*

El modelo tutelar que tiene su fundamento en la Ley del Patronato, según la cual el “juez puede disponer” de aquellos niños que se encuentren en “peligro moral o material” y tomar las medidas más convenientes, generalmente consisten en separar de su núcleo de origen a los niños/as pobres, alojándolos en instancias institucionales de reeducación y resocialización. Fueron objeto de estas prácticas en forma indistinta los “menores” carenciados como también los infractores a la ley, ante lo cual el estado interviene en razón de las condiciones personales del sujeto

Los destinatarios de las políticas no son todos los niños/as en su condición de tales, por el contrario se construye una categoría de sujeto, los menores considerados incapaces, objeto de protección y receptores pasivos. Tal es así que la protección no refiere a la restitución de derechos sino, como respuesta ante la amenaza o violación, los mismos son sometidos a injerencias arbitrarias en sus vidas y en las de su familia, justificando la situación de internación por el tiempo que el juez disponga, psicopatologizando los problemas sociales a partir de los criterios de normalidad, y dejándose de lado las causas que los originan.

***En la provincia de La Pampa y con la directriz de este paradigma se sanciona en 1990 la Ley 1270,*** donde se estatuye “la protección de la

minoridad”<sup>6</sup> a través de la creación del Régimen de Protección y Creación del Fuero de la Familia y el Menor en el Poder Judicial. En el mismo, dentro de las funciones, se establece el ejercicio del patronato de los menores, siendo exclusiva competencia decidir sobre la situación de los menores en estado de abandono o peligro moral, contemporáneamente a la ratificación de la CDN, se sancionaron diversas leyes que referían a la situación de la niñez con una mirada netamente tutelar.

Es decir, mientras se estaba mutando, al menos en el plano discursivo, hacia el paradigma de la protección integral, la provincia anclaba la regulación de la niñez y las prácticas de los operadores en el paradigma contrario al de protección de derechos humanos que prevé la CDN. Sin embargo, y a pesar de haber sido sancionada luego de la ratificación de la convención, el juez actúa como *tutor* del *menor* con competencia exclusiva para decidir sobre su destino. Este juzgado es unipersonal con dos secretarías: una penal y otra civil asistencial.

En el mismo, dentro de las funciones, se establece el ejercicio del patronato de los menores, siendo exclusiva competencia decidir sobre la situación de los menores en estado de abandono o peligro moral.

*De la lectura de los legajos se desprende que en la totalidad de los consultados es el Juez de Menores quien otorga la guarda de los niños, niñas y adolescentes a la Dirección General de Niñez y Adolescencia para que sean ubicados en un sistema alternativo asistencial, considerándose el riesgo en el que se encuentran con su familia.*

Aún cuando la cohorte de años que se tomó para la realización de la investigación es coincidente con la implementación de la nueva legislación, la cual plantea que la ejecución de las medidas excepcionales debe realizarse por acto administrativo realizado por la autoridad de aplicación, quedando circunscripta la figura del juez a la realización del control de legalidad.

La competencia del Ministerio de Bienestar Social es la de “planificar y ejecutar la política general de minoridad”<sup>7</sup> Es en el marco de estas competencias que se continúa con el Programa de “Hogares Sustitutos

---

<sup>6</sup> Art. 1 de la Ley Provincial 1270

<sup>7</sup> Art.3 de la Ley Provincial 1270

Subsidiados”, creado en el año 1979. La finalidad del mismo tiende a “brindar albergue y cuidado a los niños que por diversas circunstancias deban ser separados del núcleo familiar, en forma temporaria o semi – permanente, proporcionándole el género de experiencias y educación que en condiciones normales debería recibir en su propio hogar”. Ello implica formar integralmente al niño puesto en guarda, velando por su desenvolvimiento físico y espiritual, dentro de los valores culturales, estéticos, morales y sociales aceptados por la comunidad”<sup>8</sup>

*En este contexto, de la compulsa de los legajos surge que las prácticas profesionales adhieren al paradigma de la situación irregular, por lo que se legitima a través de las mismas la sustitución de la familia biológica de los niños, niñas y adolescentes propiciándose la permanencia en éstos hogares, lo que se traduce en los padrones del programa respecto a la cantidad de niños, niñas y adolescentes que permanecen en esos sistemas alternativos asistenciales que no se encuentran en proceso de restitución de sus derechos<sup>9</sup>, ya sea por la vinculación con su familia o a través de la adopción. Ver cuadro N° 3*

### **Paradigma de la Protección Integral**

La doctrina de la protección integral, hace referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia. Reconociendo como antecedente directo la Declaración de los Derechos del Niño (1989), esta doctrina condensa la existencia de cuatro instrumentos básicos: la Convención de los Derechos del Niño, Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia juvenil (Reglas de Beijing), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los jóvenes Privados de libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Directrices de RIAD). La Convención ha dado origen a las llamadas leyes de segunda

---

<sup>8</sup> Reglamentación del Decreto 713/79

<sup>9</sup> Se denomina restitución de derechos al trabajo que el equipo profesional realiza respecto a que el niño se inserte nuevamente en su familia biológica, ampliada o referentes afectivos, una vez que ellos puedan revisar aquellas causas que dieron origen a la intervención profesional

generación, por estar claramente inspiradas en la doctrina de la protección integral.

Esta doctrina es un instrumento jurídico que innova sobre el sentido y el alcance de la intervención del estado, obligado a garantizar el pleno goce de todos los derechos humanos a todas las niñas, niños y adolescentes. Esto refiere tanto a los contenidos de las políticas públicas universales, servicios y programas, como las atribuciones, responsabilidades y relaciones entre los distintos actores estatales y no gubernamentales corresponsables de garantizar el bienestar y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

El 20 de noviembre de 1989 cambió significativamente el concepto de derechos humanos y la noción de ciudadanía, con la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. La misma no es sólo un tratado más sobre derechos humanos; marca la ruptura con las tradiciones tutelares y paternalistas de la infancia. Así niños, niñas y adolescentes dejan de ser considerados como objetos de protección para pasar a ser reconocidos como sujetos de derechos, es decir, ciudadanos.

Las propuestas que establece la CIDN son:

- Una nueva mirada sobre las niñas, niños y adolescentes: cambia el espíritu compasivo y de beneficencia, por el de protección de derechos, garantizando el acceso al cumplimiento de todos sus derechos.
- Un enfoque de derechos: está centrado en las condiciones que rodean a las niñas y niños, en particular omisiones y obstáculos de las políticas públicas y las acciones de otros actores identificando responsables de éstas omisiones y obstáculos.

Esto se tiene que ver reflejado en las posibilidades de todas las niñas, niños de acceder a las políticas públicas universales e intervenciones técnicas destinadas a remover obstáculos, promover la corresponsabilidad y permitir el ingreso de todas y todos en los distintos ámbitos de inclusión social.

Es importante notar, que el Estado es el “garante primario” que debe garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La incorporación de la CDN al derecho interno, pone en cuestión verdades hasta ahora universales y desacraliza la modalidad de intervención del Estado vigente hasta este momento, lo que conocíamos ya no era la única manera de hacer las cosas y entonces será necesario establecer un nuevo diseño que, en simultáneo con la generación de condiciones socio-económicas, receptorá ese nuevo modo de hacer que demanda la CDN, de manera de pavimentar un camino sin discriminación, para todos los niños, en el marco de una sociedad democrática.

La CDN, como todo instrumento de DDHH impone obligaciones a los Estados que implican, por un lado, orientaciones para actuar generando recursos y servicios así como mecanismos a través de los cuales exigir el cumplimiento de los derechos y, por otro lado, implican limitarse, es decir dejar de hacer, abstenerse de intervenir, de manera de garantizar la libertad y el desarrollo de las personas.

Este hacer y dejar de hacer redefine relaciones y reglas de juego: entre el Estado y los niños; entre los distintos poderes del Estado; entre el Estado nacional y los estados provinciales; entre estos y los estados municipales y entre el Estado y la sociedad civil. Reglas de juego que deben prever qué actores, cuándo y cómo deben dejar de hacer o abstenerse de intervenir y quienes, cuándo y cómo actuar positivamente para que los derechos se realicen efectivamente.

En segundo lugar, la CDN, además de traducir en derechos una amplia gama de necesidades de las niñas, niños y adolescentes, lo hace en el marco de principios desde los cuales éstas deben ser entendidas y provistas.

Entre los principios que en forma clara nos colocan frente a la urgencia de establecer una nueva institucionalidad para la infancia se señalan:\* Los derechos son para todos los niños; sin discriminación;

\* La indivisibilidad de los derechos: Todos los derechos tienen el mismo rango, no hay derechos más importantes que otros; \*La integralidad: Los derechos están interrelacionados y cada derecho tiene efecto en el ejercicio de otros derechos,\*Plena libertad de expresión, asociación y participación de los niños en el proceso de toma de decisiones en los asuntos que les conciernen, en

función de la edad y madurez del niño,\* Derecho a la convivencia familiar, referido a los padres, la familia ampliada y, en algunos casos los miembros de la comunidad: En su preámbulo y varios de sus artículos, la CDN subraya la importancia de la familia como el mejor ámbito para la protección y crianza de los niños por lo cual compromete a los Estados a dar asistencia apropiada a los padres para que estos puedan desempeñar sus funciones así como al respeto de sus responsabilidades, derechos y deberes.

Este principio fue ratificado instando a los gobiernos a hacer un especial reconocimiento al hecho de que los padres y las familias o, si procede, los tutores, son los principales cuidadores de los niños y fortaleciendo su capacidad de ofrecerles un grado óptimo de cuidado, sustento y protección.

*De la lectura del Leg. 2 se desprende las diferentes estrategias que se implementaron en relación a fortalecer el grupo familiar, planteando “el equipo profesional, la firma de un acta acuerdo en el marco de una audiencia donde la madre del niño se compromete a involucrarse en un tratamiento terapéutico de rehabilitación a sus adicciones, como una de las condiciones para restablecer la vinculación con el niño, que ingresó al programa luego de quedar internado en el Hospital local por un grave cuadro pulmonar en el que estuvo al borde la muerte.*

*Además de la lectura de la historia clínica, con la que se cuenta en el legajo, se desprende que la madre no cumplió con la indicación de no amamantarlo dado que al realizarle el screening en sangre a ella le dio resultado positivo de presencia de cocaína.*

*Por otra parte, se trabaja con la abuela y una tía materna, con las cuales se establece un régimen de visita que se fue ampliando. Este proceso se lleva a cabo por el lapso de 9 meses, viéndose truncada la posibilidad de que el niño sea restituido a su grupo familiar, ya que los familiares poco a poco fueron ausentándose y la madre no pudo revisar las situaciones de riesgo a las que expuso a su hijo, como así tampoco sostener su espacio de rehabilitación, no acercándose ningún referente del grupo familiar al programa.*

Siguiendo estos principios, queda perfilado el hecho de que la satisfacción de necesidades no puede realizarse de cualquier manera, la intervención del Estado debe conjugar todos estos criterios a la hora de formular sus políticas,

organizar sus instituciones, diseñar sus procedimientos y elaborar sus nuevas normativas tanto para el ámbito administrativo como judicial.

Como se dijo, las obligaciones que contraen los Estados no son declaraciones, deben tener una expresión concreta en: normativas, instituciones, medidas, estrategias, procedimientos y otras iniciativas que den cuerpo a las nuevas reglas de juego y a los mecanismos y procedimientos para demandar cuando los derechos son amenazados o violados.

De hecho, el artículo 4 de la CDN promueve explícitamente la adopción de todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos. A su vez, las sucesivas recomendaciones del comité de los Derechos del Niño han insistido en la necesidad de 'mejorar la coordinación entre los diversos mecanismos e instituciones que se ocupan de promover y proteger los derechos del niño' y en la creación de un mecanismo independiente y eficaz que vigile la aplicación de la CDN y al que puedan recurrir los niños cuando sus derechos sean amenazados o violados. En cuanto al hacer del Estado se plantea una nueva forma de construir el bienestar de los niños y apela a una traducción compleja en el modo de intervenir del Estado con el objeto de garantizar el cumplimiento de los derechos.

Complejidad desconocida por el modelo tutelar cuyo circuito se restringe a pocos actores organizados alrededor de un actor principal, el juez de menores, cuyo hacer no responde a ninguna de las obligaciones que hemos visto. Es decir actúa, por un lado, en forma coactiva y arbitraria, sin las limitaciones que impone una perspectiva de derechos y, por otro, sin los recursos ni las capacidades técnicas y materiales necesarias para realizar en forma positiva los derechos, dado que esta posibilidad de realización compete, por definición, a otro poder del Estado.

El sistema de menores o complejo tutelar, respondía a un determinado propósito, que representaba una forma particular de construir el problema: proteger a los niños, a partir de la identificación de alguna deficiencia específica, considerando, a la familia como parte del problema y omitiendo la modificación de las condiciones que amenazan su bienestar, proveyéndoles, de

esta manera, de un status, de un régimen especial y de un tratamiento fuera de lo que corresponde, por derecho, a todos los niños.

Tal como se ha mencionado en varias oportunidades la aplicación de un enfoque de derechos replantea esta perspectiva y obliga al pasaje de una modalidad de intervención construida para proteger personas a una modalidad que habilite a la movilización de todos los actores obligados a respetar, proteger y realizar los derechos.

En esa empresa colectiva, que no puede ser obra de un solo actor, todos los poderes del Estado, niveles de gobierno y organizaciones sociales tienen responsabilidades, cada uno desde su competencia, y ejerciendo ciertos controles mutuos, que apunten a superar la arbitrariedad y discrecionalidad en sus relaciones con los niños.

Siguiendo la definición de sistema, entonces, el sistema de protección de derechos sería ese conjunto de políticas, procedimientos, instituciones que, en forma complementaria, desde respectivos mandatos, se relacionan y controlan mutuamente para contribuir a proteger los derechos de los cuales los niños son titulares.

Como se planteó, esto debe ser organizado de manera tal de integrar los principios de la CDN por lo cual el sistema y sus componentes en los niveles nacional, provincial y municipal deben establecer los dispositivos necesarios o la 'ingeniería institucional' más adecuada que habilite su puesta en acción de los principios y obligaciones. Haciéndose referencia a dispositivos que, promuevan, faciliten, sirvan de vehículo para alcanzar la integralidad, la universalidad y la participación de los niños y adolescentes en la formulación e implementación de las políticas tanto en el nivel nacional, provincial, municipal y también barrial, apuntando así a superar la discriminación de los sistemas especializados, la fragmentación de las políticas y programas y la centralización del financiamiento y las decisiones que obstaculizan la creatividad y la innovación y que también permitan la adaptación a las particularidades de cada región o comunidad.

Dentro de este sistema, organizado para realizar, promover y proteger derechos, los órganos judiciales recobran su rol primario de impartir justicia,

interviniendo en la resolución de conflictos jurídicos, sean éstos de orden privado o bien cuando el Estado viola u omite sus obligaciones con el objeto, ahora sí de proteger o restituir derechos.

Luego de varios años de indefiniciones y luchas de poder, el parlamento nacional sanciona la Ley de Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes, en septiembre de 2005.

Esta ley adecúa la normativa interna a la CIDN, cambiando el paradigma del patronato, violatorio de los derechos humanos de la infancia, y marcando el necesario proceso para iniciar una profunda reforma institucional y normativa.

Este enfoque de derechos trae aparejado desafíos políticos – institucionales y un cambio sustancial de la perspectiva tradicional de oferta de servicios destinados a la infancia, siendo necesario un rediseño y una nueva definición de política pública dirigida a este sector.

Una nueva política pública, que no puede ser un mero sinónimo de lo gubernamental. En un contexto democrático, lo público es de todos y es y debe ser resultado de una articulación entre gobierno y sociedad civil.

Y dentro de esta política pública se impone la creación de nuevas instituciones que diseñen e implementen esas políticas, a través de un sistema articulado de efectivización, defensa y resguardo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, debiendo ejecutar las políticas a implementar acciones con criterios interdisciplinarios y participación de los actores sociales.

Por ello, la ley nacional otorga un marco general que abarca grandes normas y concepciones de fondo, pero las estrategias de protección deben ser necesariamente definidas por la provincia, por cada municipio o localidad, en articulación entre el gobierno y la sociedad civil, cada uno desde la responsabilidad ineludible que le compete.

La ley 26061 establece un catálogo de derechos que serán transversales en toda la ley y en las disposiciones que se lleven adelante tanto a nivel administrativo como judicial y en los ámbitos públicos y privados.

Los derechos y garantías de los sujetos protegidos en esta ley son de orden público, irrenunciable, interdependiente e inalienable.

Es decir, “ deben ser cumplidos” por todas y todos comenzando por el Estado y sus funcionarios, los operadores del sistema, los agentes judiciales, de educación, salud, las familias y cualquier adulto responsable para garantizar de esta manera que se cumplan los derechos de niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo a lo dicho anteriormente, la modificación de un marco legislativo no modifica por sí sola la situación de la infancia.

La nueva ley nacional establece reconocimiento de los derechos generales y especiales de niñas, niños y adolescentes por su condición de personas en desarrollo y las garantías mínimas de procedimiento del Estado, las cuales deberán atender al cumplimiento de las necesidades de las niñas y niños a ser oídos, a que su opinión sea tenida en cuenta a ser asistido por letrado especializado, a participar activamente de cualquier proceso que lo involucre, a no ser discriminado y a recibir todos los beneficios que deba otorgarle el Estado para el cumplimiento de sus derechos.

En este sentido, al mantenerse una entrevista con una niña de 5 años, que permaneció en el programa desde los dos meses de edad, ella interpela al profesional , cuando dice... *por qué no tengo una familia, me quiero ir para siempre me quiero ir con una familia definitiva*

Es importante, entonces definir a los responsables del sistema: la familia, la comunidad y el Estado, siendo este último garante y creador del sistema de Protección Integral de Derechos. Los derechos aquí reconocidos están asegurados y sustentados por el principio del interés superior del niño. A partir de ello las políticas públicas de la niñez y la adolescencia se elaborarán teniendo en cuenta: el fortalecimiento de la familia, la promoción de redes, la descentralización de los organismos de aplicación de planes o proyectos de protección de derechos, entre otros.

Dado el carácter federal de nuestro país, la ley, que es de aplicación nacional respeta todos aquellos aspectos reservados a los ámbitos provinciales, como las leyes procesales o la organización de justicia especializada y autoridades administrativas de ejecución de políticas públicas locales de atención directa.

*En este contexto, la provincia de La Pampa sanciona en 1991 la ley 1343, Normas de Protección de la Minoridad, en la cual asegura el cumplimiento de los derechos de los niños/as y adolescentes que se encuentren en el territorio pampeano, debiéndose respetar el interés superior del niño en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social.*

*Esta norma adhiere a la CDN y condensa los primeros 45 artículos de la Convención en 15 artículos de la ley provincial, estableciendo que los derechos contenidos en la ley se establecerán sin discriminación alguna; que se respetará el interés superior del niño; que se velará por su bienestar; que se deberá poner a disposición todos los medios económicos y técnicos para la realización de los derechos de los niños (pues no se refiere ni a las niñas ni a los/as adolescentes), etc. Sin embargo, desde lo discursivo, como su título lo indica, sigue hablando de menores. Además también que los niños, temporal o permanentemente privados de su medio familiar, tendrán derecho a la protección y asistencia especial del Estado. Entre estos cuidados figuran la colocación en hogares en guarda o la adopción.*

*En junio de 1994 es sancionada la - Ley 1.556, —Normas complementarias para la protección integral para niños y adolescentes .Esta ley, también cuenta con sólo 15 artículos y establece, por ej. que los[as] niños[as] —gozan de todos los derechos fundamentales inherentes a la persona (art. 1) evidenciando que, como antes no eran sujeto sino objeto de derecho, era necesario reforzar desde el lenguaje, una y otra vez, este supuesto cambio de paradigma. El art. 2, vuelve a resaltar que —el niño y el adolescente (...) [son] sujetos de derecho.*

*Una vez más, niñas y adolescentes deberán esperar casi dos décadas para ser sujetos en el plano discursivo.*

*Luego de trece años de haber sido sancionada la Ley nacional 26061 en el mes de diciembre del año 2012 la provincia sanciona la Ley N° 2703 de Protección Integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, adhiriendo a los art. 1 a 41 de la ley nacional 26061 y a la reglamentación correspondiente que se realiza en el Decreto 415/06 y estableciendo además los medios y pautas de funcionamiento en cuanto a la política pública de la protección integral. Prevé que en caso de discordancia o contrariedad prevalecerá la que*

sea —más favorable en el caso concreto para la plena satisfacción del niño/a y adolescente.

*La ley de protección integral de los derechos del niño, niña y adolescente de la provincia de La Pampa, así como otras legislaciones provinciales, incorpora temas que a modo de síntesis, se podría resumir en grandes bloques generales de derechos: concepción integral de derechos, concepto de niños, niñas y adolescentes, rol del estado, rol de la familia, rol de la comunidad. Además, innova en dos criterios: 1) la obligada incorporación de la dimensión de género, en los términos del art. 6 inc. g —incluir la dimensión de género en la planificación de las Políticas Públicas de modo que las mismas garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones y 2) la introducción de gestiones para —identificar y localizar padres, madres, responsables, niñas, niños y adolescentes desaparecidos/as (art. 6 inc. f).*

Algunas particularidades de la ley provincial N° 2703:

- Establece el sistema de protección integral instituyendo los medios y pautas de funcionamiento, la conformación del sistema, siendo el Ministerio de Bienestar Social la autoridad de aplicación, teniendo la responsabilidad de diseñar, instrumentar, ejecutar y controlar las políticas públicas; líneas de acción que se corresponden relativamente con las propuestas realizadas por la ley 26.061 ;
- Se crea el Consejo Provincial de la Niñez y Adolescencia que monitorea y evalúa los programas y acciones dirigidas a la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes;
- Se constituyen unidades locales y regionales de protección de derechos, que tendrán como principal función la atención directa de las situaciones problemáticas,
- Se crea la figura del Defensor de los Derechos de niñas, niños y adolescentes,
- Se crea el registro de organizaciones no gubernamentales,
- Finalmente y de acuerdo con la ley nacional, la provincial introduce una cláusula de desjudicialización de la pobreza (art. 49 con correlato en el art. 33 de la ley 26.061), insiste en la necesidad de aplicar primero

medidas de protección y, como última alternativa, las medidas excepcionales.

*Esta ley se encuentra reglamentada parcialmente por los decretos 853/13 (reglamenta art. 42 a 44) y 1.296/13 (regula solo treinta y ocho de los sesenta y nueve artículos de la ley provincial).*

*Puntualmente a lo que hace al Programa “Familias Sustitutas Subsidiadas”, se realiza una revisión del mismo por parte del equipo profesional, puntualizando en la reforma de algunos aspectos del funcionamiento. Como primordial, se revisa el nombre del programa, modificándose su denominación al de “Familias de Contención”, ubicando a la nueva familia que aparece en la vida de los niños/as en un rol complementario a la familia natural. Esta nueva perspectiva de considerar la complementariedad le otorga un rol más protagónico a los padres naturales, sin destituirlos; si no ofreciéndoles los recursos de los que carecen para efectivizar el cumplimiento de las funciones parentales.*

Si bien la convención y la ley 26061 en un plano declamativo tuvieron amplia difusión, no han logrado hasta el momento, en términos concretos, dar forma a un nuevo tipo de institucionalidad, ni modificar sustancialmente las prácticas. Se plantea en consecuencia un “obstáculo epistemológico”, centrado en los modelos de intervención, que impone para su superación un proceso de reconstrucción de los mismos.

### **III. II Ser Niño una construcción histórica- social**

La niñez constituye una etapa vital en el desarrollo del sujeto durante la cual, por su especial vulnerabilidad física y psicológica, deben prevalecer el cuidado de adultos responsables, que promuevan y protejan sus derechos, entre los cuales se puede mencionar la protección de la salud, el acceso a la educación, a la identidad, a la recreación, entre otros.

Sin embargo, el concepto es bastante reciente en el curso de la historia de la humanidad. El reconocimiento social de la infancia como una categoría social diferenciada de la de los adultos es un hecho que comenzó a tomar fuerza recién a finales del Siglo XVIII, con el desarrollo de la sociedad moderna.

Cuentan los historiadores que durante la Edad Media lo que hoy se entiende por infancia se limitaba al corto período inicial en la vida de las personas, caracterizado por mayor fragilidad. Cuando su desarrollo físico se lo permitía, el niño se confundía con los adultos, compartiendo juegos y trabajos. La familia no era responsable de lo que hoy definimos como socialización del niño. El niño era prontamente separado de los padres, aprendía en la convivencia con los adultos, colaborando con sus actividades y trabajos.

Recién durante la Edad Moderna, tanto la familia como la escuela se constituyeron en instituciones que comenzaron a construir los roles de “niño – hijo” y de “niño – alumno” y, al hacerlo, legitimaron la existencia social de la niñez, posibilitando su mayor desarrollo afectivo e intelectual. (Frabonni, F, 1986)

La construcción de este nuevo status social de la niñez impregnado con valores sociales propios de la modernidad – libertad, justicia e igualdad-, permitió el reconocimiento de esta etapa como un período singular de la persona que, por su especial vulnerabilidad, merece el cuidado y la protección de las instituciones familiares y educativas.-

A pesar de esto, la nueva visión acerca de la infancia no se instaló homogéneamente en todos los sectores sociales. Por el contrario, sólo fue

incorporada por las familias burguesas y estuvo destinada inicialmente a sus hijos.

Durante los procesos de la llamada Revolución Industrial, debido a las malas condiciones de vida de los sectores populares, tanto campesinos como obreros obligaron a sus hijos a sobrellevar prácticas de trabajo en condiciones inhumanas y con poco valor formativo.

La temprana inserción de los niños al mundo laboral de los adultos favoreció la cristalización de una imagen de “niño – adulto” que comenzó a ser exclusiva para la infancia de los sectores más empobrecidos de la sociedad. La pérdida del carácter lúdico de la vida cotidiana de estos niños sumada a la exclusión de su escolaridad registrada en esta época revela la negación de la condición de niños sujetos de derechos.

Cabe mencionar que una de las necesidades más generalizadas de todos los grupos de la población del siglo XIX ha sido incrementar la educación. Sin embargo, la educación de “las clases inferiores” fue determinada por mucho tiempo por quienes estaban en el poder, defendiendo lo que creían necesario para su propio interés; trabajo duro, estricta disciplina, subordinación a sus superiores. Es verdad que la nueva clase media acomodada, compuesta en parte por fabricantes e industriales favoreció la difusión de la educación, al requerir de un cabal conocimiento de la lectura, escritura e instrucción técnica. (Ottawy, A. K.C, 1980)

Según los momentos históricos y los sectores sociales que la determinan, la infancia en tanto etapa cronológica en el desarrollo del sujeto, muestra un fuerte carácter heterogéneo.

### **El niño / a como sujeto pleno de derechos:**

La sociedad moderna, estableció mediante sus instituciones sociales y políticas disposiciones para garantizar derechos vinculados con los ideales de libertad, justicia e igualdad. Así, el ser ciudadano, limitado tradicionalmente al ejercicio de derechos políticos por parte de los adultos hombres, se fue

ampliando a partir del reconocimiento sucesivo de derechos individuales, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, trabajadores, minorías étnicas, jóvenes y niños/as.

En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A partir de este momento, comenzó a existir un consenso alrededor de la idea de que ser ciudadano significa contar con un conjunto de derechos y poder ejecutor frente a los estados nacionales y las comunidades<sup>10</sup>

La paulatina aceptación del hecho de que distintos sectores de la sociedad considerados vulnerables, tenían “derechos a tener derecho” abrió el camino hacia la reivindicación de los derechos de los niños.

Así, en 1989, la Convención Internacional los Derechos de los niños fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por lo cual niños / as y adolescentes dejaron de ser considerados como objetos pasivos de beneficencia, tutela o corrección por parte del estado y las familias; para pasar a ser reconocidos desde un nuevo paradigma de protección integral, como sujetos de derecho<sup>11</sup>.

La CIDN en su art. 1 define al niño como: “todo ser humano menor de dieciocho años de edad”, es decir, considera a la infancia desde un nuevo paradigma, como un sujeto de derechos ante el Estado, la familia y la comunidad.

El concepto de niño como “sujeto de derechos”, les da a los niños, niñas y adolescentes la categoría de ciudadanos, por el solo hecho de ser “persona” sujeto en formación, con posibilidad de acceder a todas las políticas públicas y con un plus más de derechos, por la minoría de edad, a los cuales se van sumando otros, a medida que se agregue la autonomía progresiva en su persona

---

<sup>10</sup> Cuadernillos de UNICEF. El trabajo infantil en la Argentina

<sup>11</sup> Convención Internacional de los Derechos del Niño

### **Una ciudadanía para la infancia:**

Pensar en la infancia desde el concepto de ciudadanía ofrece una perspectiva no sólo novedosa sino también abarcadora e integradora de la heterogeneidad y las desigualdades que operan en este grupo.

La noción de ciudadanía de la infancia y la adolescencia permite dirigir una mirada tanto en el proceso de adquisición de la ciudadanía plena, como el contexto en el que se hace efectivo.

Si bien la titularidad de los derechos de ciudadanos se adquiere gradualmente con la edad, la provisión real está condicionada en gran medida por el tipo y la calidad de las estructuras sociales de las que se forma parte.

La pertenencia a una determinada clase social, el acceso a los distintos niveles del sistema educativo, la posibilidad de una inserción laboral estable para las familias, el lugar de residencia, el género, desventajas diversas constituyen variables que influyen de manera determinante en el proceso de contracción y aprendizaje de la ciudadanía.

La ciudadanía es un rol que se juega mediante un conjunto de prácticas sociales fundamentadas en la titularidad de derechos y su provisión, es decir, en su real posibilidad de ejercerlos.

### **Niños y Niñas carentes de Cuidados Parentales**

Cuando se habla de niños carentes de cuidados parentales se está caracterizando a todos aquellos niños, niñas y adolescentes que ha sido separado de su familia de origen, nuclear, y/o extensa o de sus referentes afectivos y/o comunitarios por haber sido dictada una medida de protección excepcional de derechos y se encuentra en alguna modalidad de cuidado residencial o familiar. Siendo la inclusión del niño, niña u adolescente transitoria y por el menor tiempo posible (plazo de 90 días prorrogables por el mismo tiempo, una sola vez)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Art. 52 ley Provincial 2703

Si bien la ley establece éstos plazos, del análisis de los documentos, se puede observar que el primer actor en no respetar los mismos son los organismos de la Justicia, los cuales deben realizar por un lado el control de la legalidad y cumplimiento de la misma y además son quienes deben propiciar el estado de adoptabilidad y la posterior incorporación a una familia adoptiva con la mayor celeridad posible.

*Esta realidad se puede dar cuenta en las siguientes historias:*

*En el año 2010, luego de que la niña permaneciera cinco años en el Programa Familias de Contención, se promueve el estado de abandono en el año 2011, cabe aclarar que la notificación a sus padres se realizó por edicto dado que fue imposible ubicar a los progenitores.*

*Con posterioridad, en el mes de mayo del año 2012 se decretó el estado de adoptabilidad, concretándose la entrega en guarda pre – adoptiva en el mes de septiembre de mismo año. (Leg. 3)*

*Desde el año 2007, dos (2) años después de la institucionalización, en coordinación con el equipo técnico del juzgado se comienza a solicitar que se decrete el estado de adoptabilidad del grupo de hermanos, solicitud que se concreta en el año 2011.*

*En el año 2012 se materializa la entrega en guarda pre – adoptiva de tres (3) de los cinco (5) hermanos que fueron los únicos que quedaron incluidos en el Programa “Familias de Contención”, ya que los otros por su edad fueron integrados a otras instituciones de las cuales finalmente se ausentaron antes de su mayoría de edad. (Leg.5)*

En el país, conviven fundamentalmente dos modalidades de intervención sobre esta problemática. Una consiste en instituciones de alojamiento de carácter convivencial (comúnmente conocidos como “hogares”) y otra modalidad enmarcada dentro de los denominados *sistemas de cuidado familiar* (familias de acogimiento o similares), que incluyen a los dispositivos de alojamiento que proponen una dinámica de funcionamiento similar a la familiar.

*En general estos niños, niñas y adolescentes en la provincia de La Pampa son ubicados transitoriamente en diferentes sistemas alternativos, como lo pueden ser las familias de contención, hogares o instituciones de acogimiento que ofrece la sociedad civil.*

La mayoría de de los instrumentos de derechos humanos y todas las leyes provinciales que adhieren a ella destacan y revalorizan el rol de las familias en el proceso de desarrollo del niños, niña y adolescente; no es posible mejorar la vida de los mismos sin ayudar a los adultos de su familia a desarrollar y afianzar su función educativa y social.

En la actualidad en el sistema provincial, persista un alto número de niños carentes de cuidados parentales, esto, da cuenta que a niños, niñas y adolescentes se le está vulnerando su derecho a la “vida privada e integridad familiar”<sup>13</sup>.

*Los profesionales del programa representan esta situación en los informes que plasman en uno de los legajos consultados en los que concluyen que “si bien los niños cuentan con un contexto estable y garantista del cumplimiento de sus derechos, se trata de un entorno transitorio, que puede ofrecerles cuidado, contención, educación pero con las características propias de este sistema alternativo, que no deja de ser una solución transitoria. (Leg.6 )*

*En otro de los legajos consultados plantean “a medida que pasa el tiempo y ante la posibilidad de que su estado de adopción se resuelva, los niños va presentado variantes en sus situación en cuanto al comportamiento, necesidades; por lo que se hace necesaria una pronta resolución, que le brinde un marco de estabilidad que les posibilitará la construcción de la subjetividad, identidad y una familia definitiva. (leg.5)*

*En el legajo 3 se da cuenta que, desde el ingreso de la niña a los 5 meses de edad hasta la materialización de su adopción, transitó por cinco (5) familias de contención. (leg.3)*

Ante este escenario se vienen realizando desde la implementación de la Ley Nacional la redefinición y adecuación de las políticas públicas, como así también la revisión de los roles y prácticas de los actores judiciales y gubernamentales, en pos de la restitución de derechos de éstos niños, niñas ya adolescentes, para que no se desnaturalice la transitoriedad, promoviendo el retorno del niño a su familia biológica o acceder a una nueva familia definitiva a través de la institución de la adopción.

---

<sup>13</sup> Art.7 ley Nacional 26061 y la cual adhiere la ley provincial

### **III.III La familia. Diferentes miradas**

La familia es una institución universal, con características diferentes según las sociedades. No existe “la familia”, sino que adquiere distintas formas a lo largo de la historia y según las diferentes culturas.

La familia es el espacio socialmente instituido para la reproducción de la especie humana, en los niveles biológico, cotidiano y social.

En la sociedad existen grandes diferencias en la concepción de familia que los distintos grupos sustentan, dentro de este marco se pueden señalar algunas dimensiones que permiten su definición, entre ellas se pueden mencionar: vínculos de consanguinidad, lazos de parentesco, lazos jurídicos, legales, religiosos, las relaciones referidas a la obtención de recursos económicos; las relaciones de poder; los vínculos afectivos y socio-emocionales, las definiciones socioculturales.( Ramos, Cristina, 1995)

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. En ella el ser humano nace, crece y se desarrolla. En su tarea socializadora, la familia cumple con la trascendente función social de preservar y transmitir los valores y las tradiciones del pueblo, sirviendo de enlace a las generaciones. Es la matriz de identidad y del desarrollo psicosocial de sus miembros, acomodándose para garantizar la continuidad de la cultura. El sentido de identidad de los hombres está determinado por el sentido de pertenencia a una familia, donde se aprehenden pautas que perviven a lo largo de la evolución individual.

En una sociedad en proceso de constante cambio y afectada significativamente por situaciones críticas, la familia recibe fuertes impactos, que la afectan en su estabilidad y en su seguridad y determinan también una adaptación a nuevos contextos socio- culturales.

La familia es la institución humana más universalizada en el tiempo y en el espacio. Su forma y funciones han ido cambiando a través de los siglos, asumiendo características propias de las diversas culturas y experimentando variaciones continuas debido a la influencia que en ella ejercen los cambios sociales.

Lo más universal es el agrupamiento social de individuos de los dos sexos y de diferentes generaciones, ligado a la reproducción de la especie y la crianza de sus hijos.

Otras definiciones hacen referencia a un conjunto de personas que se reconocen como miembros de una categoría de parientes, a los cuales pertenecen estrictamente los vínculos de sangre, matrimonio o adopción. Dentro de esta definición hay que considerar la convivencia entre los miembros de un hogar que comparten la vivienda, la alimentación, los ingresos, los gastos; las redes de reciprocidad que se dan entre los miembros de la familia.

De este modo, la familia está constituida por tres tipos de Vínculos: consanguinidad, filiación y de alianza.

El concepto clásico de familia parte de un sustrato biológico ligado a la sexualidad y a la procreación. La familia es la institución social que regula, canaliza y confiere significado social y cultural a estas dos necesidades. Incluye también la convivencia cotidiana, expresada en la idea de hogar y del techo: una economía compartida, una domesticidad colectiva, el sustento cotidiano.

Las relaciones domésticas cotidianas que viven las familias están fuertemente condicionadas por el contexto social en el que ella se desarrolla. De allí que no sea posible separar el mundo privado de lo familiar del mundo público de lo social, definiéndose en función de sus relaciones con las demás instituciones sociales.

Desde una perspectiva psicológica, se destaca cada vez con más fuerza la importancia de la familia en el desarrollo del individuo, desde su infancia a su vejez. La familia proporciona al individuo la matriz de identidad y le aporta los elementos básicos de seguridad y aceptación necesarios para su desarrollo socio emocional.

La familia debe ser entendida como una unidad bio-psico-social con leyes y dinámica propia, que le permiten mantenerse en equilibrio y soportar las tensiones y variaciones sin perder la identidad como grupo primario de organización social, a través de la unidad, la continuidad en el tiempo y el reconocimiento de la comunidad que lo rodea. Es un grupo primario donde sus

integrantes se interrelacionan por vínculos afectivos y de participación que favorecen a su vez su crecimiento armónico, desarrollo y maduración

Tal como plantea Jelin, un concepto clásico de familia la concibe como “la institución social ligada a la sexualidad y a la procreación, que regula, canaliza y confiere significado social y cultural a estas dos necesidades. Incluye también la convivencia cotidiana, expresada en la idea de hogar y del techo: una economía compartida una domesticidad colectiva” (Jelin, 1998:108).

Vivimos en un mundo en el que las tres dimensiones que conforman la definición clásica de familia (sexualidad, procreación, convivencia) han sufrido enormes transformaciones y han evolucionado en direcciones divergentes.

Si pensamos en el concepto de familia, es pensar en una estructura dinámica de organización de la unidad doméstica que se organiza en torno a la subsistencia y la reproducción social. Siguiendo a Quintero Velazquez (1997) reproducción que incluye tres dimensiones o niveles: reproducción biológica que en el plano familiar significa tener hijos y en el plano social refiere a los aspectos sociodemográficos; reproducción cotidiana o sea el sostén de la población a través de las tareas domésticas de subsistencia; reproducción social dirigido al mantenimiento del sistema social. Esta estructura se configura desde el interjuego de roles diferenciados (padre- madre – hijo), siendo la estructura social básica de un modelo de interacción.

El adecuado interjuego del sistema familiar es un factor fundamental para sostener y elaborar las crisis vitales normales de cada uno de sus miembros y los problemas de convivencia desencadenados por la crisis estructural y permanente de la sociedad.

Hablar de familia es hablar de estructura y dinámica. En tanto **estructura**, la organización familiar constituye un campo de posiciones e intereses, en el que se articulan las distintas posiciones de sus miembros en un sistema de uso, transferencia y control de poder. En tanto **dinámica**, la organización familiar va construyendo históricamente determinadas “reglas de juego” en base a las cuales se explican la comunicación, el afecto, la insatisfacción, la

satisfacción, etc. Todo esto se moviliza históricamente y se actualiza día tras día, ante las necesidades definidas familiarmente, sus problematizaciones y prioridades, tratando de encontrar satisfacción social a las mismas.

La familia se halla en un proceso de permanente cambio, pero también persistirá, ya que es la unidad humana más adecuada en las actuales sociedades, por lo cual debemos considerar que: es un grupo contextualizado en un momento histórico – político y social determinado, la familia es uno de los grupos que conforma la real inserción de los sujetos, siendo sostenidos por otras redes sociales, una de sus funciones es colaborar con la transformación de vínculos de producción familiar.

Responde básicamente a dos funciones: la protección psico–social de sus miembros: engendra nuevas personas y responde por el desarrollo integral de todos los miembros; la inserción del individuo en la cultura y su transmisión lo que se conoce como socialización.

Como tal la familia es la matriz de identidad y del desarrollo psico-social de sus miembros, y en este sentido debe acomodarse a la sociedad y garantizar la continuidad de la cultura. El sentido de identidad de los hombres está determinado por el sentido de pertenencia a una familia particular, donde asume pautas que perduran a lo largo de la evolución personal.

Constituye el medio en el cual los sujetos en formación reciben las primeras informaciones, aprehenden actitudes y modos de percibir la realidad.

Es la principal agencia de socialización, diferenciándose entre primaria y secundaria. La primera hace referencia al establecimiento de conciencia del individuo; mientras que la segunda refiere a la internalización de sub- mundos institucionales. La socialización nunca es total, por lo cual nunca termina (Grima, 1999).

*Esto se puede observar en la historia que plantea el Leg 1, quien ingresó a la familia de contención, a los dos meses de vida, luego de ser abandonada por su madre en el Hospital Centeno de la ciudad de General Pico. Cabe aclarar que la niña nació prematura, por lo que la familia de contención se responsabilizó de todos aquellos cuidados necesarios respecto a su salud, como así también son receptores de todas las indicaciones para estimular el desarrollo de sus potencialidades, también fue el espacio*

*donde la niña inició su proceso de socialización y la pudieron acompañar en todas aquellas dificultades emocionales que presentó hasta el momento de la adopción que se concretó cuando ella tenía 5 años de edad.*

A lo largo de la historia la familia ha ido evolucionando y reduciendo sus funciones. Los cambios en la estructura social, resultado de la modernización económica, la han modificado.

Podemos mencionar como los cambios más centrales la pérdida del rol como unidad productiva. A partir de la revolución industrial se produce la separación entre la casa y el trabajo. Cada vez más, la unidad de producción coincide con la unidad de consumo. Algunos autores coinciden que la familia nunca dejó de ser la unidad productora y proveedora por excelencia de los servicios sociales, en gran parte debido al trabajo de la mujer en el ámbito doméstico. En los últimos años y a raíz del desempleo y el trabajo informal se observa nuevamente una tendencia a la recuperación del rol como unidad productiva

Debilitamiento de la autoridad: propia de la jerarquía patriarcal, producto del proceso de adquisición de mayor autonomía por parte de los jóvenes y la reivindicación de los intereses individuales y derechos propios de la mujer. Proceso en gran medida acelerado cuando la venta de la fuerza de trabajo en el mercado se convirtió en la base material de subsistencia en lugar de la propiedad de la tierra que era transmitida hereditariamente.

Separación entre el amor y el matrimonio: los historiadores de las relaciones familiares coinciden en señalar las consecuencias de la modernidad sobre el funcionamiento del mundo doméstico. Entre los aspectos que destacan es el surgimiento de un modelo diferente de las relaciones familiares: el desvanecimiento del matrimonio arreglado, el proceso de individuación, libertad y elección personal, la aparición de los sentimientos y la valoración de la figura del niño rey.

En un principio desconectado, el amor y el matrimonio se fusionan durante el siglo XX para volver a disociarse en los últimos años.

Relacionado con lo anterior – separación entre sexo y procreación – se observa una sexualidad cada vez más descentrada de la necesidad de reproducción. (Giddens ,1995)

La familia va perdiendo funciones, va dejando de ser una “institución total”, más que hablar de familia lo que permanece es una serie de vínculos familiares, en los que existen obligaciones y derechos. Se constata en este punto la vigencia del parentesco.

Estas transformaciones no deben ser leídas como “patológicas”, sino como manifestaciones de los cambios históricos que atraviesa la institución familiar, como distintos modos de “ser familia”

Los principales cambios que se observan son los siguientes: tiende a predominar la familia de tipo nuclear. Sin embargo la familia extensa se mantiene como una respuesta a las precarias condiciones socio-económicas; se reduce el tamaño de la familia; se detecta un aumento de los hogares unipersonales; se observa un retardo en la edad en que se inician las uniones conyugales; han aumentado las rupturas matrimoniales; prevalencia de la mujer sola a cargo de su familia; aumentan las cifras de re- unión o re- matrimonio; crecimiento de las relaciones sexuales juveniles y del embarazo adolescente. Lo mencionado hace que el término “familia” abarque en la actualidad realidades muy diversas. (Wainerman, Catalina, 1998)

Entre las tendencias que están contribuyendo a configurar formas nuevas de organización familiar, sin duda la más importante es la mayor participación de la mujer fuera del hogar, ampliando de este modo su espacio tradicionalmente reducido al ámbito doméstico.

En una sociedad en proceso de constante cambio y afectada significativamente por situaciones críticas, la familia recibe fuertes impactos, que la afectan en su estabilidad y en su seguridad y determinan también una adaptación a nuevos contextos socio – culturales.

En términos generales los cambios señalados hacen a las familias más frágiles y más vulnerables. El menor tamaño de la familia y el debilitamiento de sus redes familiares la hace contar con menos recursos para enfrentar situaciones de crisis.

*De los legajos consultados se observa en su mayoría que quien solo aparece como referente en la vida de los niños, niñas y adolescentes es la figura de la madre, quien durante la convivencia con ellos los ha expuesto a diferentes situaciones de vulnerabilidad, negligencia y abandono. Por otra parte, a excepción de dos situaciones, han sido madres adolescentes.*

*Otra de las características es la escasa o casi nula red de sostén familiar o familia ampliada con la que se pudo trabajar respecto a la restitución de los niños, niñas y adolescentes, cuyos compromisos no se pueden mantener en el tiempo.*

### Funciones familiares: paterna, materna y filial

La familia entendida como institución, se presenta como un entretrejado de funciones. Cuando se produjo el pasaje de la familia ampliada a la familia nuclear se dio conjuntamente una estereotipización de roles.

El desarrollo de la familia comienza en la etapa de “formación”, cuando un hombre y una mujer comienzan a cohabitar y forman así un hogar nuclear de pareja joven. El nacimiento del primer hijo marca el inicio de la etapa de “expansión”; a esta le seguirá la etapa de “consolidación”, que se extiende a lo largo de los sucesivos nacimientos y la crianza de los hijos, hasta que comienzan a dejar el hogar paterno, marcando el inicio de la etapa de “disolución” del hogar de procreación, que encontrará nuevamente a la pareja sola, ahora en edad madura.

Al separarse el hogar del lugar de producción los roles paterno y materno se diferenciaron: el padre era el que se hacía cargo de la salida al ámbito público y la mujer quedaba dentro del ámbito privado, encargada de la reproducción y de ser el sostén afectivo de la familia.

Con los procesos de modernización la familia no sólo se modificó en su estructura sino que también en sus funciones. Así, concentró las funciones afectivas y de cuidado y socialización temprana de los hijos, en tanto que otras funciones de tipo más instrumental, como la educación para el trabajo, la producción económica para el mercado, fueron derivadas hacia otras instancias sociales. Históricamente, las funciones económicas productivas familiares

fueron perdiendo importancia frente a las modificaciones en la estructura productiva, de tal forma que cada vez más se distanció el hogar de la producción para el mercado.

Los roles de la familia nuclear están en crisis, lo cual permite una redistribución más armónica entre todos los miembros de la familia, permitiéndole a la mujer insertarse en el ámbito público y al hombre recuperar el vínculo más cercano con sus hijos.

Función materna se origina en el deseo de tener un hijo. Es la función encargada de las conductas nutricias, no sólo a través del alimento sino poder incluir esto en un clima de afecto y continencia corporal; es la que permite el primer contacto con el mundo exterior y le permite al niño desarrollar la confianza básica necesaria para vivenciar el mundo. La función materna está relacionada con lo nutricional y lo afectivo. (Eroles,1998)

*En cada uno de las historias se puede observar cómo las madres de los niños no pueden responsabilizarse por ésta función. En algunas de ellas esta posibilidad se ve coartada dado los diagnósticos psiquiátricos y psicológicos con los que se cuenta respecto a su imposibilidad de apropiarse de la capacidad de materner.*

Función paterna: se define por el reconocimiento del hijo, dándole el nombre, reconociendo su paternidad. Es la función que permite al niño desprenderse de su madre. Es la función discriminadora, que sostiene económicamente, que se relaciona con el mundo exterior, que trae al hogar el vínculo con las leyes exteriores.

*De los legajos consultados sólo un grupo de hermanos ha sido reconocido por su padre, circunscribiéndose su compromiso en el reconocimiento a través de la partida de nacimiento, ya que en lo que respecta al cumplimiento de los derechos del niño y su función paterna no se ha responsabilizado*

*El no reconocimiento de la paternidad, ya implica en el niño, la vulneración de su derecho a la identidad*

Función filial: es la que conecta a la familia con los proyectos nuevos, la que cuestiona lo establecido. Irrumpe en la familia trayendo nuevas ideas, nuevas visiones del mundo. Se revela frente a los modelos familiares; se desprende del núcleo para formar a su vez un nuevo núcleo y continuar así la historia familiar.

Funciones nutritivas: todas aquellas que implican satisfacer la necesidad de los hijos de: amor, abrigo, alimento, etc. Las funciones nutritivas son gratificantes, para ambos padres e hijos; suelen ser estables y pueden ser ejercidas independientemente, por cada uno de los progenitores. Estas funciones son básicas, necesarias para la supervivencia y constituyen el prototipo del amor y el aprendizaje.

*Estas funciones se presentan en los legajos consultados como una constante en el incumplimiento por parte del grupo familiar de los niños, niñas y adolescentes carentes de cuidados parentales y que se encuentran integrados al Programa. Esta situación queda claramente evidenciadas en las historias del presente trabajo, ya que en algunos casos los niños han sido abandonados, no ha cuidado su salud, no le han garantizado su alimentación, etc. Es decir, no han podido garantizar sus derechos*

Funciones Normativas: Son aquellas que inculcan reglas que permiten la adaptación de los hijos a la realidad. Por el contrario son frustrantes, más vulnerables, dependen de la autoridad, requieren la actuación conjunta de ambos.

Esta distribución más flexible de los roles dentro de la familia permite hablar de un modelo particular de ser que responde a las necesidades de sus miembros.

El adecuado interjuego del sistema familiar es un factor fundamental para sostener y elaborar las crisis vitales normales de cada uno de los miembros y los problemas de convivencia desencadenados por la crisis estructural y permanente de la sociedad.

Entender al individuo, su funcionamiento y perspectivas sólo es posible con una comprensión de la institución familiar, cuyos orígenes y evolución están interrelacionados con los cambios de la sociedad. La historia lo demuestra, casi todos los grupos humanos han establecido normas y pautas que garanticen el cumplimiento de sus funciones.

### **Tipologías de Familias:**

- ♣ Familia con vínculo jurídico y/o religioso: por razones formales o firmes convicciones religiosas la parejas deciden solemnizar su unión matrimonial.
- ♣ Familia consensual o de hecho: mantienen un vínculo estable, con características casi idénticas al de la familia con la formalización jurídica matrimonial.
- ♣ Familia nuclear: se entiende como tal a la conformada por padres e hijos, unidos por lazos de consanguinidad que conviven bajo el mismo techo y por consiguiente desarrollan sentimientos profundos de afecto, intimidad e identificación. Es dinámica en su composición, evolucionando con los vaivenes de su ciclo vital y con los cambios socio- culturales que la determinan. Hay tres tipos de familia nuclear: pareja con hijos, pareja sin hijos, uno de los progenitores con hijos.
- ♣ Familia ampliada o extensa: se entiende por tal a aquellas familias donde conviven tres generaciones y/o la presencia de otros familiares convivientes; recogen varias generaciones que comparten habitación y funciones.

Prevalece en las zonas rurales, caracterizada por la tenencia y explotación de las tierras, mientras que en la zona urbana, en razón de las rupturas conyugales que determinan el regreso al hogar, por factores económicos de los hijos con los nietos.

Desde la perspectiva sistémica, se denominan familias trigeracional, por cuanto como mínimo tres generaciones cohabitan permanentemente.

- ♣ Familia ampliada: modalidad derivada de la anterior, en tanto permite la presencia de miembros no consanguíneos o convivientes afines, tales como vecinos, etc. comparten la vivienda y eventualmente otras funciones, en forma temporal o definitiva.
- ♣ Familia monoparental: la conformada por el hijo y solamente el padre o la madre como la cabeza de la familia. Ocurre cuando en los casos

de separación, abandono, divorcio o muerte de uno de los padres, el otro se hace cargo de los hijos. Una modalidad en ascenso son los progenitores solteros, que hasta hace poco tiempo era exclusivo de las mujeres, pero que desde hace un tiempo es asumido por los hombres de manera voluntaria

- ♣ Familia reconstituida o ensamblada: es el grupo familiar constituido por una pareja que ha tenido (uno a ambos) experiencias matrimoniales y la convivencia de los hijos de las distintas uniones. Por lo general, la segunda unión es de hecho, contribuyendo al fenómeno de la nupcialidad reincidente.
- ♣ Grupos familiares de crianza: bajo esta denominación se incluyen situaciones particulares como los nietos a cargo de los abuelos, adopciones, etc.-
- ♣ Familiarización de amigos: es una realidad crecientemente extendida por la que se reconoce una relación familiar muy estrecha a los que son entrañablemente amigos.

El imaginario del modelo tradicional familiarista nos remite a un matrimonio legal entre un hombre y una mujer, con la presencia de hijos, y siendo el hombre el principal proveedor económico. En la actualidad este modelo se encuentra distante de la concepción actual.

Desde el discurso oficial se homologa la familia con amor, en tanto que el único vínculo que idealmente se basa en el amor es la elección de la pareja. Todos los demás son adscriptos. El afecto en la familia es una construcción social.

Detrás de esta idea de familia, este modelo ideal de familia nuclear burguesa, concebido durante siglos, como “normal”, se ocultan otras realidades, otras formas de organización de los vínculos, otras formas de convivencia, otras maneras de llevar adelante las tareas de procreación y reproducción.

Todas nuevas formas son receptadas por el decreto 415/2006 que aprobó la reglamentación de la ley 26061<sup>14</sup> en su artículo 7mo. propone una concepción amplia de familia, al incluir además de los progenitores a otros miembros de la familia ampliada y la comunidad que representen para el niño/a un vínculo significativo.

Es a partir de esta definición de familia y respetando el interés superior del niño<sup>15</sup>, que para el presente trabajo se entiende como *contexto familiar estable*, a aquel medio familiar de consanguineidad o no que se comporte como un vínculo significativo, para la historia personal del niño. Vínculo que se construirá mediante un proceso vital por el cual el niño/a o adolescente transite la mayor parte de la vida, que le propicie su pleno desarrollo social y cultural y garantice su condición de sujeto de derecho.

### **Familias de acogimiento:**

Se entiende el acogimiento familiar a aquellos dispositivos, excepcionales y transitorios, en el cual se ubica provisoriamente a un niño, niña o adolescente en una familia que no es la propia. Es una respuesta de atención que implica brindar un espacio en una familia, por el tiempo aproximado que establece la ley, a niños y niñas separados de su entorno familiar, al tiempo que se trabaja la situación de dificultad que generó esta separación, promoviendo el derecho de todo niño y niña de vivir en su familia, y cuando esto no es posible, integrarse a otra en forma definitiva a través de la adopción.

Este dispositivo institucional es de carácter **transitorio, excepcional** y de uso **restrictivo**, mientras que existan las causales que dieron origen a la separación de su medio familiar de origen.<sup>16</sup>

De todos los legajos consultados, como así también del padrón del Programa se puede observar que el tiempo de permanencia deja de ser

---

<sup>14</sup> Art. 7: “se entenderá como familia o “ núcleo familiar”, “ grupo familiar de origen”, “ medio familiar comunitario”; etc además de los progenitores, a las personas vinculadas a los niños/as y adolescentes, a través de líneas de parentesco consanguineidad o por afinidad. Podrá asimilarse el concepto de familia a otros miembros de la comunidad que sean vínculos significativos de la historia personal, como también en su desarrollo, asistencia y protección

<sup>15</sup> Art. 3 “ se entiende por interés superior del niño a la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley” – refiriéndose a la Ley 26061

<sup>16</sup> Art .20 de la CIDN y al art. 39 de la ley 26061

transitorio en la vida del niño, niña y adolescente, transcurriendo gran parte de su infancia en los mismos. La mayoría de los niños transcurren como mínimo dos años de su vida en estos espacios, tal como lo representa el siguiente cuadro.

En términos familia acogedora, equivale a la figura de familias sustitutas. Las familias acogedoras son familias de la sociedad civil, que solidariamente abren las puertas de sus casas y sus vidas a niños y niñas que atraviesan situaciones difíciles de vida. Buscan ayudar al niño o la niña y brindarle transitoriamente lo que su familia biológica no le puede dar, con el objetivo fundamental de promover su reinserción familiar.

Si bien en la provincia de La Pampa aún no se ha modificado el decreto de creación que las define como “Familias Sustitutas Subsidiadas”, en la práctica se las denomina familias de contención, encontrándose en proceso de modificar la nominación a familias de acogimiento.

*Cabe aclarar que a partir del años 2011 las prácticas profesionales han podido revisarse y modificarse paulatinamente en el marco de la Ley 26061 respecto a poder pensar en una intervención acotada en el tiempo en cuanto a la transitoriedad del dispositivo. Aunque aún queda un largo camino en cuanto a pensar e implementa prácticas desde una mirada de derechos*

*La mayoría de la población de los niños, niñas y adolescentes que permanecen en el Programa son aquellos que se encuentran desde hace algunos años a la espera de una definición respecto a la posibilidad de una adopción*

*Por otra parte hay, hay un número de situaciones que dado el sostenimiento de prácticas signadas por la ley del patronato y/o la adecuación de las mismas a la nominación de “sustitutas”, no se ha podido establecer con el niño, niña y adolescente un proyecto de revinculación con sus referentes familiares y/o afectivos o garantizarle su inclusión en una familia estable y definitiva. Esta población dada las características de su edad y permanencia en el programa ya han forjado vínculos con la familia que los incluyó.*

Si bien no es objeto de este trabajo, no puedo dejar de hacer mención a los actores que intervienen en el proceso de acogimiento: el niño, la familia de origen, la familia cuidadora, de contención o de acogimiento y el equipo técnico

supervisor o de acompañamiento. Ellos tienen un papel específico e interrelacionado entre sí. Brevemente me referiré a cada uno de ellos:

**El niño:** es el protagonista de esta historia. Se piensa al niño como un sujeto activo, al cual debe informársele de los hechos y consultarlo en relación con los asuntos que le atañen. Su aporte es significativo para evaluar el impacto de la intervención.

**La familia de origen:** ha sido históricamente la que no se ha tenido en cuenta ni ha escuchado, muchas veces se la ha rotulado y estigmatizado hasta el punto de desecharla. Es un eslabón fundamental ya que sin ella no es posible trabajar sobre la reversión de las causas que determinaron la separación inicial del niño, privando al niño de su pronta restitución familiar.

**La familia cuidadora o de acogimiento:** las familias acogedoras no son familias adoptivas y a través de esta misión se espera que acojan temporalmente a un niño o niña y no que los adopten. Estas familias deberán funcionar como soporte afectivo de este niño en tránsito, brindándoles un lugar dentro de su familia y reconociéndolo como hijo de otro cuya identidad debe respetarse. Facilitará los encuentros entre el niño y su familia, ya sea de origen u adoptiva, e intentará intercambiar información. Sería esperable que termine constituyéndose en referentes para los niños y sus familias.

Una de las cuestiones prioritarias al momento de seleccionar las familias acogedoras es el interés superior del niño, es decir la satisfacción y respeto por todos sus derechos. Por otra parte, es importante trabajar con estas familias la transitoriedad de la medida.

*En la Provincia de La Pampa, la particularidad que tiene este Programa es que es voluntario en cuanto a que la familia recibe a un niño en su casa, pero por brindar los cuidados necesarios la familia recibe un cupo de \$ 1200, lo que en muchas ocasiones tergiversa la voluntariedad por la posibilidad de tener un ingreso mensual.*

*De la lectura del legajo N° 4 se desprende que la familia de contención establece un vínculo afectivo tal que comienza a buscar diferentes alternativas para “apropiarse” del niño, aunque en el discurso ellos plantean la importancia de brindarle al niño una familia definitiva.*

*Esta situación llevo al equipo a trabajar exhaustivamente con el matrimonio lo que implica la transitoriedad. Cabe aclarar que luego que el niño fue entregado en adopción el matrimonio por algunos años dejo de ser familia de contención.*

*No se puede dejar de hablar ni señalar que en algunas de las situaciones que se presentan en este trabajo, las familias de contención que fueron diseñadas para albergar a los niños, niñas y adolescentes y brindarles los cuidados y contención necesaria, como asé el cumplimiento de sus derechos, no han cumplido con éste rol, exponiendo a situaciones de malos tratos y negligencias del mismo al igual que la familia de origen del los niños.*

**El equipo técnico supervisor o de acompañamiento:** será quien vele por la integridad del dispositivo y promueva la participación activa de todos los actores, priorizando escuchar a los niños. Tendrá como tarea evaluar los resultados del acogimiento, planteando la prórroga o cese de la medida excepcional o solicitándose la declaración de estado de adoptabilidad a los organismos judiciales competentes.

*El equipo técnico del programa se caracteriza por ser inestable en su permanencia lo cual dificulta el vínculo con los otros actores del sistema (los niños y niñas, la familia de origen y la familia de acogimiento) y por otro lado las evaluaciones y estrategias de intervención varían de acuerdo a cada uno de los profesionales.*

Esta inestabilidad hace que si bien existe un protocolo de selección para aquellos interesados en familia de contención, la valoración para su inclusión o no dentro del programa depende de las apreciaciones de cada uno ellos, como así también las formas de contener, orientar y acompañar a las familias de contención en un aspecto tan estructural como lo es la transitoriedad.

### **III-IV La adopción**

La adopción en nuestro país surge de la necesidad de dar oportunidad a los niños/as carentes de cuidados parentales definitivamente de su medio familiar de origen, de acceder al derecho de ser parte de una familia en calidad de hijo.

Esta necesidad no ha cambiado luego de la sanción de Ley 26061. Existen en nuestro país niños/as carentes de cuidados parentales y esta falencia no surge de la existencia de determinada ley de niñez vigente. Esta situación responde a otros orígenes, muchos de los cuales si están emparentados con históricas deficiencias de políticas públicas.

Pero aún cuando las políticas sociales se ocupen de la prevención eficaz de situaciones que pueden configurar hipótesis conocidas como de abandono, siempre van a existir situaciones sociales que por propia dinámica den lugar a que un niño pierda su familia de origen y demande una familia alternativa y definitiva.

La ley 26061 ha venido a precisar el lugar de sujetos titulares de derechos a los niños. Reconociendo, en primer lugar el derecho a permanecer en su familia de origen, su lugar de origen, manteniendo rasgos que hacen a su idiosincrasia e identidad.

Ahora bien, se habla del derecho del niño, que deberá ser leído tal cual es; pues este derecho será tal en tanto la permanencia en su familia de origen no implique en realidad una exposición a la vulneración de su interés superior, pues si los hechos indican que allí no se lo cuida, debe pensarse en una alternativa definitiva para el niño, ubicarlo en un lugar de pertenencia en donde se sienta y se reconozca como hijo.

*De la lectura del leg.5 se desprende que el grupo de cinco ( 5) hermanos cuyas edades oscilan entre los 11 y 2 años de edad, ingresó al programa luego de haberse agotado diferentes alternativas con la madre de los niños, no pudiéndose revertir la situación de vulnerabilidad ni revisión de la situación por parte de la misma.*

*En otros de los legajos se plantea la situación del niño que ingresó al Programa al momento de nacer, ya que desde el 8vo mes de embarazo su madre planteo la intencionalidad de entregarlo en adopción. ( leg.4)*

*De la lectura del leg.7 se desprende que el ingreso al Programa luego de haberse intentado varias estrategias con el grupo familiar, sin que se pudiese lograr el compromiso y revisión funciones respecto a garantizar los derechos de sus hijos.*

*El ingreso de los hermanos se dio en dos momentos distintos, quien primero ingresa es el niño pequeño quien nació prematuro y estuvo internado en la sala de cuidados intensivos por un mes. Con posterioridad (2 años después) se integra su hermana quien se encontraba al cuidado de diferentes referentes familiares, entre los que deambulaba, siendo la constante las diferentes situaciones de riesgo a la que la exponían – ( leg.6)*

El Estado debe: promover políticas en defensa de los derechos de los niños y sus familias; garantizar los derechos fundamentales de los niños que no cuentan con la posibilidad de permanecer en su seno familiar y agotadas todas las instancias efectivas y realistas de integración del niño a su familia de origen, debe reconocerse y garantizarse a ese niño el derecho a acceder a una familia alternativa y definitiva.

En este contexto, la adopción no deja de ser una institución legal, pero cuya entidad es realmente tomada de distinta manera; desde el derecho de los niños/as a desarrollarse en un espacio familiar.

Es indudable que las políticas de infancia deben precisar un lugar específico para el instituto legal de la adopción, entendiendo a ésta como una herramienta necesaria dentro de esas políticas, a las que se debe acudir de modo extraordinario, cuando no existen recursos familiares sostenibles dentro de su núcleo de origen, entendiendo como tal a los padres biológicos y a la familia extensa.

Establecido el plano de admisión del instituto de la adopción dentro de nuestra política de infancia, se puede concluir que todo niño/a carente de

vínculos familiares tiene el derecho subsidiario a una familia alternativa que le brinde el lugar y los derechos de hijo; puede admitirse entonces que este niño/a tiene derecho a gozar del instituto legal de la adopción única herramienta que le repararía su carencia del rol familiar.

Ha quedado acordado en la CIDN que la legitimidad del proceso de adopción se encuentra subordinada a que la consideración primordial del otorgamiento de una adopción sea el “interés superior del niño”.

Como garantía de que ello sea plenamente respetado, la adopción debe ser autorizada por autoridad competente, que no se debe limitar a constatar el cumplimiento de trámites administrativos, sino que se deben valorar las circunstancias que rodean la situación a resolver, para ello debe de hacerse de información pertinente y fidedigna de la situación jurídica del niño respecto a sí, sus padres, parientes y que éstos hayan podido dar su pleno consentimiento de causa, luego de haber sido debidamente autorizados.

En caso de que “el menor estuviesen en un establecimiento asistencial y los padres se hubieran desentendidos del mismo durante un año o cuando el desamparo moral o material resulte evidente, manifiesto y continuo”<sup>17</sup>, no será necesario el consentimiento de su familia.

*Esto se puede rescatar de los legajos consultados, ya que en algunos de ellos se desprende que al no encontrarse a los progenitores de los niños la declaración de estado de abandono ha sido notificada por edicto, sin haber sido necesario el consentimiento de ellos.*

*Del Leg.7 se puede destacar lo planteado anteriormente, ya que queda explicitado que luego de dos años de que los niños se encontraban institucionalizados, sin tener contacto con ninguno de los miembros de la familia se solicita la declaración del estado de abandono, que se concreta tres años más tarde, momento en el cual se incluye a los niños en su familia adoptiva, habiendo transcurrido en total seis ( 6 ) años en un sistema alternativo asistencial diseñado para ser transitorio.*

---

<sup>17</sup> Art. 317 de la Ley de Adopción 24779

Este escenario permite reconocer a la adopción como un derecho, ya que todo niño tiene derecho a una familia y que en la generalidad de los casos esa familia no es otra que su familia de origen. Ahora bien, si resulta imposible para un niño permanecer en su familia y no existiera red familiar que lo albergase, ese niño tiene derecho de todos modos a una familia alternativa y definitiva, a la que sólo puede acceder legítimamente por el mecanismo de la adopción.

### **Adopciones tardías y múltiples**

- Adopción Tardía o de Niños Mayores: tanto un término como el otro han tenido sus cuestionamientos en el discurso, ya que hablar de niños mayores, por decir niños entre 4 a 10-12 años de edad, los distingue de los que aún no han adquirido ciertas funciones psicofísicas y sociales (como la escolaridad) pero ante la ley, y ante los mecanismos evolutivos que determinan la infancia aún siguen siendo niños. A su vez, hablar de niños mayores implica suponer que realmente han adquirido estas funciones que aún no la poseen los “menores”, cuando en la práctica vemos que esto no es tan lógico y secuencial sino que más bien las edades cronológicas se vuelven analógicas y es necesario detenernos caso por caso a fin de revisar en qué factores determinan la “edad” mental, física y social del niño.

Por todo esto, es que se debería repensar el término “tardío y mayores”, reemplazándolo por otro que se sitúe en los tiempos reales de ese niño, tanto legales como físicos y mentales. Para ello podría apelar a la psicología evolutiva o del desarrollo, donde no sólo estaremos hablando del niño en primera persona, sino de los procesos de identificación y maduración a través de las interrelaciones vinculares, en donde la participación del “otro” es determinante de la concepción y desarrollo de la personalidad de ese niño. Por lo cual, sería conveniente hablar de *adopciones de niños transitando la segunda infancia*, ya que nos da un *encuadre evolutivo* que implica “... que el desarrollo de un fenómeno no es uniformemente continuo, sino que presenta discontinuidades o saltos, que son el resultado de la acumulación crítica de cambios graduales y permanentes...”. (Bleger, 1963) .Este concepto nos

permite prestar especial atención a los *cambios*, a las discontinuidades, que se dan de manera especial en las situaciones de niños en estado de adoptabilidad.

Es así que debemos tener en cuenta cómo llega este niño a esta etapa y en qué momento (como vivió su primera infancia, donde y con quienes), cuales son los factores facilitadores de la misma, y cuales los que retrasarán su ingreso. Esto nos permite "...comprender cómo es el sujeto individual y hacia dónde va el curso de su vida psíquica..."(Mira y López,1953) para poder hacer una correcta adecuación y orientación a la nueva familia adoptiva.

*De las siete (7) historias seleccionadas para la presente investigación se puede observar que exceptuando dos, que su paso por el programa fue alrededor de un año, habiendo estos niños ingresados al nacer y/o en sus primeros años de vida. El resto de las historias transcurrieron varios años en estos dispositivos alternativos, por lo que se enmarcan dentro de ésta tipología de adopciones*

- **Adopciones Múltiples:** se denomina de este modo a las adopciones de varios niños ligados a una filiación (grupos de hermanos). En este sentido, es importante evaluar cuidadosamente las expectativas de los postulantes, ya que a veces vienen dadas porque no queda otra, ya que tal vez uno de los niños coincida con sus expectativas pero el resto venga por añadidura judicial, y ante la posibilidad de quedarse "sin nada" aceptan a los demás niños como agregados, sin advertir que será uno el adoptado y los demás quedarán excluidos de la trama familiar. Esto puede ser consecuencia de la ansiedad por la que atraviesan los postulantes dada la edad, la lista de espera a la cual es necesario buscar la forma de ascender para no estar al final, los tiempos judiciales, etc. lo que desemboca en apresuramientos que pone en riesgo el núcleo familiar si no es fruto de un proceso de madurez y percepción de las condiciones que deben darse para el afrontamiento de una adopción de este tipo.

Es menester otorgar al niño, niña el lugar de sujeto activo en este proceso de adopción, facilitando espacios de "escucha" a sus demandas y sus necesidades, donde la condición de adoptado no sea dada solo desde una

transversalidad jurídica sino también física, social y emocional, respetando sus necesidades y deseos. Es así que proponemos generar estos espacios de “*evaluación y orientación en el aquí y ahora del niño,*”. Esto supone elaborar un perfil de niños, niñas que permita la búsqueda adecuada y actualizada a sus características personales. Es necesario tener en cuenta el desarrollo y la etapa evolutiva por la que está atravesando el niño y sus características.

*De la revisión de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en condiciones de adoptabilidad, un gran número de ellas reúnen las condiciones de ser grupos de hermanos que se caracterizan por ser niños mayores. Estas dos condiciones van dilatando en el tiempo la posibilidad de concretar la inclusión en una familia definitiva, lo que hace que a medida que transcurre el tiempo las consecuencias de la institucionalización prolongada y por ende la búsqueda de pretensos adoptantes.*

- Adopciones especiales: suele denominarse de esta manera a las adopciones con ciertas características que la convierten en “especial”. El término tiene distintos significados, entre ellos: lo que se diferencia de lo común, lo singular, que tiene características únicas. Sin embargo, el concepto de adopciones especiales viene traspelado de la Educación Especial que reciben los niños que padecen de algún problema físico y/o psicológico que requiere de ciertos cuidados y atenciones especiales por herencia o bien, adquiridos durante el período de permanencia con la familia biológica y/o en la institución encargada de sus cuidados. En estos casos es preciso volver también a las adopciones de niños en la segunda infancia, en la cual muchas veces observamos fallos en su desarrollo, ya que hubo una sobre-adaptación, un esfuerzo y un salto que conllevó a una prematura salida al mundo. Han tenido que soportar mayores situaciones de pérdida y fracaso que situaciones placenteras, por lo que es esperable que las instancias que involucra al desarrollo “normal” y esperable (crecimiento, madurez y aprendizaje), se vean afectadas y sean tenidas en cuenta como “especiales”. El grado de superación y de posibilidad de un desarrollo saludable al niño dependerá de sus potencialidades y de la correcta inclusión en un ambiente familiar y terapéutico que facilite el despliegue de las mismas. Asimismo, es factor condicionante la

agilidad en tiempos jurídicos para que esto último suceda, ya que los efectos de la institucionalización cobran un lugar que se contrapone al de familia y requerirá de un trabajo sostenido y arduo para que el niño logre desprenderse de los mismos y adopte el sistema familiar como forma y estilo de vida deseado. Es por ello que será preciso apuntar a una *diferenciación e integración* de los hechos, hábitos, figuras parentales, institucionales, etc. para acompañar el desarrollo de la niña, niño o adolescente en el ámbito familiar adecuado.

*De los legajos consultados, se destaca en el leg. 7 que uno de los niños del grupo de hermano, quien fue ubicado en el programa al momento de nacer presentaba un diagnóstico de Síndrome de Down, diagnóstico y estudios que acompañó la familia de contención.*

*En este sentido cabe aclarar que si bien las familias de contención no pueden adoptar los niños que transitoriamente se encuentran albergados en su domicilio, en este caso al no encontrarse pretensos adoptantes se valoró el vínculo existente entre el niño y el grupo familiar, propiciándose la adopción en éste contexto.*

*Cabe destacar además de este grupo de hermanos como ha influenciado en su desarrollo psico – social la permanencia en el tiempo en estos sistemas alternativos, con el consecuente paso por diferentes familias. Observándose el deterioro de unos de ellos en cuanto a su desarrollo, sobre todo en aquellos aspectos que de haber sido estimulados y trabajados en la primera infancia podrían haberse resuelto.*

Teniendo en cuenta que por adopciones tardías se entiende que son aquellas que involucran la incorporación de niños mayores de dos años de edad a una familia de pretensos adoptantes, y múltiples las referidas a la vinculación de hermanos con familias adoptivas, surge la pregunta acerca de la justificación de tantas dilaciones para su concreción. Cuál o cuáles son los motivos que determinan el transcurso de tanto tiempo para que el juzgado pueda declarar el estado de adoptabilidad de uno o varios niños institucionalizados? ¿Debiera haber un límite temporal legal en consonancia con los intereses morales, afectivos, sociales comprometidos en la temática. Los niños son el fin, la adopción el recurso especial por la que un niño adquiere su derecho a crecer en una familia.

*De la consulta de los padrones se destaca la cantidad de niños, niñas en estado de adoptabilidad. Ver cuadro N°4 y aquellos que concretaron su derecho a vivir en familia a través de la institución de la adopción en el período 2005-2012. Ver cuadro N° 5.*

#### **IV- CONSIDERACIONES FINALES**

La mayoría de los instrumentos de derechos humanos destacan el valor de la familia en el proceso de desarrollo de la niña, niño y del adolescente como medio para garantizar sus derechos; es decir que el principio general es que deben permanecer en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes, en función de su interés superior para optar por separarlo de su familia debiéndose incluir en espacios alternativos de contención.

Las principales conclusiones a las que se puede arribar tras recorrer esta investigación de campo se pueden centrar en los siguientes aspectos:

- Si bien la legislación tanto a nivel nacional como provincial ha realizado grandes avances en cuanto a la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las prácticas profesionales de cada día, en relación a niños carentes de cuidados parentales nos encontramos que aún continúa vigente el modelo del patronato, donde el niño y su familia son un sujeto pasivos de las decisiones de los profesionales.

- En lo que respecta a los sistemas de acogimiento, en las prácticas profesionales se han podido observar cambios respecto a las estrategias de intervención, pudiéndose pensar que el derecho del niño a vivir en familia, lo que se traduce en establecer estrategias de restitución con su grupo familiar o en su caso de no ser posible propiciar que el niño sea incluido en un espacio familiar a través del instituto de la adopción.

Desde la creación del programa hasta aproximadamente el año 2010 la mayoría de las intervenciones profesionales estaban orientadas a sustituir las historias y vínculos de los niños por aquellos que le brindaban las familias de contención.

Si bien en las prácticas cotidianas se ha comenzado a intervenir desde una mirada de protección de derechos, no se ha podido lograr la modificación del nombre del programa, que aún sigue siendo “Familias Sustitutas Subsidiadas”, como así tampoco se ha avanzado en los mecanismos de selección de

aquellas personas interesadas en ser familias de acogimiento respecto a garantizar la satisfacción de los derechos del niño respetando su identidad.

- A lo largo de la investigación se pudo observar que un dispositivo que fue pensado y diseñado para ser transitorio en la vida de un niño se mantiene y consolida en el tiempo. En la mayoría de los casos este vínculo es saludable, acompañando y satisfaciendo las necesidades de los niños en pos de garantizar sus derechos.

En otros casos, aquellos dispositivos que fueron creados para cuidarlos los exponen a situaciones de riesgo y hasta en algunas oportunidades a situaciones de malos tratos o negligencia del mismo tenor a la que los expuso su familia biológica.

- La permanencia de los niños y adolescentes en el programa, sumado al hecho de que en la provincia de La Pampa se les abona por cada niño incluido, hace que la movilidad de los mismos por diferentes grupo familiares sea constante, sobre todo de aquellos grupos de hermanos que han transcurrido varios años en el programa, vulnerándose así el derecho a vivir en familia.
- La brecha que existe entre el tiempo de vida del niño/a y adolescente y las decisiones judiciales, ya sea por la falta de coordinación entre los organismos judiciales y la Dirección General de Niñez y Adolescencia o por la lentitud en el proceso de decretar la adoptabilidad y con posterioridad la inclusión en su familia adoptiva.

Esta situación hace los niños/as y adolescentes tengan una trayectoria institucional y una edad que dificulte poder brindarle un espacio de familia definitiva y a que aquellos niñas, niños y adolescentes que sus madres han expresado su deseo de entregarlos en adopción, se les dilate la posibilidad de incorporarse a su familia adoptiva, con la importancia que tiene en la construcción de la psiquis e identidad del niño los primeros años de su vida.

Esta brecha entre el tiempo de la vida de un niño y la decisión judicial, en algunos casos refuerza vínculos afectivos con los niños y las familias de contención que estuvieron presente como referentes en su vida, que al momento de la adopción se pretenden borrar, generando en el niño la misma

sensación de desarraigo y desapego vivenciada al momento de ingreso al sistema.

- Los niñas, niños y adolescentes en ubicaciones transitorias desde hace varios años, en mayor o menor intensidad tienen algún vínculo con la familia de origen (hermanos, abuelos, padres), para lo cual se podría pensar en una forma de adopción simple, es decir garantizarle su derecho a vivir en familia pero con un régimen de visita con sus referentes, que no pueden garantizarle sus derechos, pero si visitarlos.

Si el Trabajo Social parte de la concepción de la política social como una construcción de carácter procesual, como trayectorias de acción definidas históricamente en relación a la dinámica de la cuestión social en campos de disputa y tensión, podría mirar la constitución compleja de las tomas de decisiones de todos actores frente a la infancia.

En este escenario la cuestión social de los niños carentes de cuidados parentales necesita de una acción rápida que permita el impacto de las políticas de protección en especial a la niñez más vulnerable.

Es necesaria la búsqueda de consensos, tanto a nivel nacional, provincial y de la sociedad civil para que sus acciones de enmarquen en el paradigma de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Y para llevar a cabo estas acciones y empoderar a los niños, niñas y adolescentes el Trabajo Social, anclado en el paradigma de derechos, estaría en condiciones institucionales para intervenir en al ámbito de las políticas sociales, adquiriendo un rol esencial en la construcción de un proyecto de sociedad en la que los niños, niñas y adolescentes recuperen sus derechos para el ejercicio de la ciudadanía. Esto es posible si todos los actores asumen su compromiso para transformar la realidad actual que se nos presenta como instituida.

Para cerrar, en relación al tema de las llamadas “ubicaciones transitorias”, no es nada sencillo, por lo que los operadores del sistema se ven ante la necesidad y el compromiso de no caer en reiteraciones, sino por el contrario, batallar ante el desafío de acortar la brecha entre los tiempos de la vida de los niños, niñas y adolescente y los mecanismos que imponen las

agencias de la Justicia en pos de promover y garantizar su derecho a vivir en una familia estable.

## **V -BIBLIOGRAFÍA**

- Alonso, Mariana; Bifarello, Mónica, (2003). *Políticas Públicas para la Infancia en la Argentina: la deuda pendiente*. En 6to. Congreso Nacional de Ciencias Políticas. Universidad de Rosario
- Barg, Liliana, (2003). *Los vínculos familiares*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Beloff, Mary, (1999). *Modelo Integral de los Derechos del Niño y de la situación irregular: un modelo para armar y desarmar*. En Justicia y Derechos del Niño. Santiago de Chile. Fondo de Naciones Unidas para la infancia. Oficina de área para Argentina, Chile y Uruguay
- Bleger, José, (1963). *Psicología de la conducta*. Buenos Aires. Eudeba
- Bifarello, Mónica, (1997). *La exclusión de los menores*. En Firpo, Arturo comp. *Nuestra Pobreza*. Rosario. Editorial Ross
- Cámara de Diputados de la Nación, (2005). Ley 26061. *Ley de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*.
- Cámara de Diputados, (1990). Santa Rosa. La Pampa. *Ley 1270. Régimen de Protección de la Minoridad y creación del fuero de la familia y el menor en el Poder Judicial*.
- Cámara de Diputados, (1991). Santa Rosa. La Pampa. *Ley 1343/1991. Normas de Protección a la minoridad*.
- Cámara de Diputados, (2013). Santa Rosa. La Pampa. *Ley 2703. Adhesión a los artículos 1 al 41 de la Ley Nacional 26061 y a los artículos pertinentes a su decreto reglamentario 415/06*
- Cazzaniga, Susana, (2003). *La familia como sujeto de asistencia judicial en los procesos actuales de vulnerabilidad social*. Tesis de Doctorado en la Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Consejo Federal de Niñez, (2008). *Plan Nacional de Acción por los Derechos de las niñas, niños y adolescentes*.
- Convención Internacional sobre los Derechos del niño, (1989).
- Da Silva, Roberto, ( 2003). *Los institutos agentes activos del proceso de reintegración familiar. Los cambios necesarios*. En: Convención y Protocolos

Facultativos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires, 2005, Págs. 55-70

- Danta, Erica, (2005). *Breve histórico sobre o desenvolvimiento do acolhimento familiar no Reino Unido*. Ponencia presentada en el II Coloquio Internacional sobre acolhimento familiar. Campiña, Brasil.
- Eroles, Carlos, (2001). *Políticas de infancia. Una mirada desde los derechos*. Buenos Aires, Editorial Espacio
- Eroles, Carlos, coordinador, (2001). *Familia y Trabajo Social. Un enfoque interdisciplinario de la intervención profesional*. Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Fazzio, Adriana – Sokolovsky, Jorge, (2006). *Cuestiones de la Niñez. Aportes para la formulación de políticas públicas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Frabonni, Franco,(1986) .*El niño de 0-6 años*. Madrid, Ed. Kapeluz
- Fernández, Liliana, (2001). *La adopción de niños mayores*. En: Adopción para padres. Buenos Aires, Editorial Lumen – Humanitas.
- García Méndez, Emilio, (1997). *Derecho de la infancia – adolescencia en América Latina. De la situación irregular a la Protección Integral*. Colombia, Editorial Porum Pacis
- Giberti, Eva, compiladora,( 2001). *Adopción para padres*. Buenos Aires, Editorial Lumen – Humanitas.
- Giddens, Anthony, (1995). *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*. Madrid, Ediciones Cátedra.
- Grima, José Manuel ; Lefur, Alicia , (1999). *Chicos dela calle o trabajo chico*. Buenos Aires. Ed. Lumen/Humanitas
- Grossman, Cecilia, (1994). “*Los derechos del niño en la familia, la ley, creencias y realidad*”. En: Vivir en Familia. Buenos Aires, UNICEF – Losada.
- Guirado, Marlene, (1985). *Institucao e relacoes afetivas o vinculo com o abandono*. Brasil, Editorial Sumus
- Hernández Sampieri,R., Fernández Collado,C., Baptista Lucio, P., 2006. *Metodología de la Investigación*. México,Mc Graw Hill.
- Herrera, Marisa, (2008), *V Foro de la Infancia y la Adolescencia*. En: documento de trabajo. Universidad Nacional del Sur
- Http//. [www.jus.mendoza](http://www.jus.mendoza). Adopción/ aspectos psicoanalíticos .09/03/2015

- [Http//. www.jus.mendoza.gov.ar](http://www.jus.mendoza.gov.ar). “Adopciones tardías y múltiples. Revisando las prácticas incidencia de la ley 26061.08/03/2015
- Isa, Fabiana – Guasti, María Susana, (2009). *Acogimiento Familiar y Adopción*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Jelin, Elizabeth, (1998). *Pan y afectos. Las transformaciones de las familias*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Konterlik, Irene, (2005). *Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tener en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en Argentina*. Buenos Aires, CASACIDN
- Kloster, Guadalupe, (2008). *Niñez y Protección Social*. Tesis de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Luna, Matilde, (1994). *Menores en riesgo y acogimiento familiar. Compartir el compromiso*. Buenos Aires, Editorial Humanitas.
- Luna, Matilde, (1999). *Qué hacer con menores y familias*. Buenos Aires, Editorial Lumen – Humanitas.
- Luna, Matilde, (2005). *Vínculos en la infancia. Nuevas contribuciones al acogimiento familiar*. Buenos Aires, Editorial Lumen – Humanitas
- Luna, Matilde, (2007). *Los derechos de los niños acciones y omisiones*. Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Servicio Social. La Plata.
- Ministerio de Desarrollos Social, (2011). *Estado y Políticas de Niñez*. Cuadernillo Universidad de Entre Ríos
- Ministerio de Desarrollos Social, (2011). *Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de derechos en el ámbito local*. Cuadernillo Universidad de Entre Ríos
- Miro y López, Emilia, (1951). *Psicología evolutiva del niño y del adolescente. El ateneo*
- Mónaco Da Silva, José Luis, (2004). *Del instituto a la familia*. En: Convención y Protocolos Facultativos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires, 2005, Págs. 70-80
- Ottaway, A.K.C, (1980). *Educación y sociedad. Introducción a la sociología de la educación*”. Buenos Aires, Kapeluz
- Pérez, Agustina, (2014). *Cambios normativos en materia de niñez y adolescencia en la Provincia de La Pampa*. Instituto de la Cultura Jurídica y Maestría en Sociología. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata

- Quintero Velásquez, Angela, (1997). *Trabajo Social y Procesos Familiares*. Buenos Aires, Ed. Lummen
- Ramos, Cristina, (1995). *Familia, reflexiones psicológicas en: Familias Conflictos y Desafíos*. Buenos Aires, Espacio
- Rizzini, Irene e Irma, (2004). *A institucionalizacao de crianças no Brasil. Processo Histórico e desafios do presente*. En: Convención y Protocolos Facultativos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires, 2005, Págs. 70-80
- Stuchlik, Silvia, (2005). *La nueva ley de infancia, aportes para su interpretación*, CASACIDN, Buenos Aires
- UNICEF, 1997. *Cuadernillos sobre Trabajo Infantil*. Buenos Aires.
- UNICEF – SENAF, (2012). *Situación de los niños , niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina* . Buenos Aires
- Wainerman, Catalina compiladora, (1998). *Vivir en Familia*. Unicef. Buenos Aires. Losada

**VI -APENDICE****Caracterización de las unidades de análisis**

<b>Legajo</b>	<b>Cantida de niñas/os</b>	<b>Sexo</b>	<b>Edad al momento del ingreso</b>	<b>Edad al momento del egreso</b>
N° 1	1 niña	F	2 meses	5 años
N°2	1 niño	M	3 meses	1 año y medio
N° 3	1 niña	F	5 meses	1 año y medio
N° 4	1 niño	M	al momento de nacer	7 años
N° 5	5 niños/as	3 F - 2 M	9,8,5,3,2 años	1 año y medio
N° 6	2 niños/as	1 F - 1 M	el niño ingreso a los 2 meses - su hna 3 años	3 y 5 años respectivamente
N° 7	4 niños/as	2 F- 2 M	1,5 y 6 años. Luego ingreso su hno al momento de nacer	11,10 y 5 años los mayores y 3 años el pequeño

**Cuadro N° 1**

<b>Caracterización de la Población por Edad y Género</b>			
<b>Edad</b>	<b>Caracterización por género</b>		<b>Total</b>
	<b>Niñas</b>	<b>Niños</b>	
0-2 años	5	13	18
3-6 años	26	12	38
7-10 años	17	17	34
11-14 años	17	15	32
15-18 años	9	5	14
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>62</b>	<b>136</b>

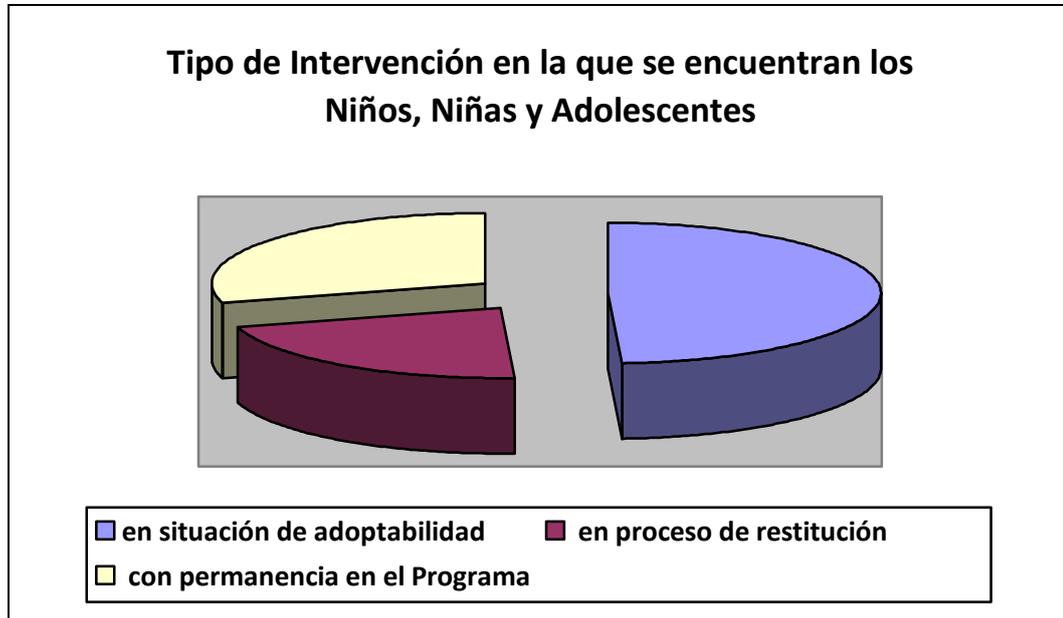
**Cuadro N° 2**

**Cantidad de niños y niñas en condiciones de adoptabilidad**

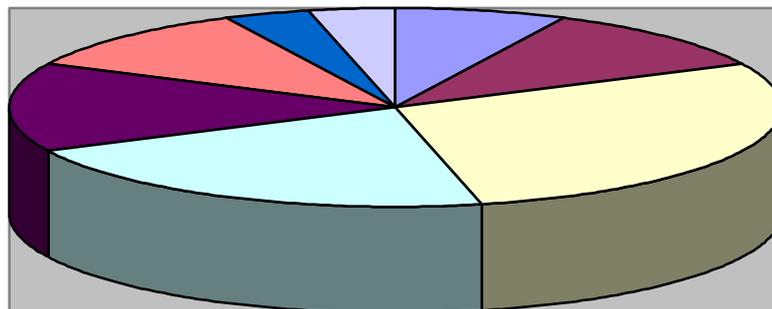
Niños y niñas: 13

<b>Grupos</b>	<b>Cant. Hermanos</b>	<b>Total</b>
3	5	15
3	4	12
3	3	9
9	2	18
		54

**Total: 67** niños, niñas y adolescentes en condiciones de adoptabilidad, sumando niñ@s y los grupo de hermanos

**Cuadro N° 3:****Cuadro N° 4**

**Permanencia de los niños en condiciones de adoptabilidad en el Programa**



■ - de 1 años    ■ 1 año    ■ 2 años    ■ 3 años    ■ 4 años    ■ 5 años    ■ 6 años    ■ 7 años

**Cuadro N° 5****Cantidad de adopciones que se concretaron**

Niños y niñas: 5

<b>Grupos</b>	<b>Cant. Hermanos</b>	<b>Total</b>
2	5	10
1	4	4
3	3	9
5	2	10
		33

Total de niños, niñas y adolescentes que concretaron su adopción 38 niños, lo cual equivalió a 16 adopciones entre el 2005 y 2012