



# EL FUTURO DE LOS **SISTEMAS DE PROTECCIÓN INFANTIL**

EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA:

**REVISIÓN DE PAÍSES  
SELECCIONADOS  
LECCIONES E IMPACTOS**

Editado por Mónica López López,  
Hilda Paredes Dávila y  
Beatriz Vizcarra Larrañaga





EL FUTURO DE LOS  
**SISTEMAS DE  
PROTECCIÓN  
INFANTIL**

EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA:

**REVISIÓN DE PAÍSES  
SELECCIONADOS**  
LECCIONES E IMPACTOS



Editado por Mónica López López,  
Hilda Paredes Dávila y  
Beatriz Vizcarra Larrañaga



EL FUTURO DE LOS SISTEMAS  
DE PROTECCIÓN INFANTIL EN  
AMÉRICA LATINA Y EUROPA:  
REVISIÓN DE PAÍSES SELECCIONADOS.  
LECCIONES E IMPACTOS



EL FUTURO DE LOS SISTEMAS  
DE PROTECCIÓN INFANTIL EN  
AMÉRICA LATINA Y EUROPA:  
REVISIÓN DE PAÍSES SELECCIONADOS.  
LECCIONES E IMPACTOS

*Mónica López López,  
Hilda Paredes Dávila y  
Beatriz Vizcarra Larrañaga  
(editoras)*



/ university of  
 groningen



# Contenido

**PRESENTACIÓN** / *Mónica López López, Hilda Paredes Dávila y María Beatriz Vizcarra Larrañaga*

**LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS Y SU IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO: PROPUESTAS Y FUTURAS DIRECCIONES** / *Martha Frías Armenta*

**EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN CHILE: PROYECCIONES Y DESAFÍOS** / *María Beatriz Vizcarra Larrañaga y Manuela García Quiroga*

**REFLEXIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA EN COLOMBIA** / *María Cristina Torrado Pacheco*

**SISTEMA DE PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ARGENTINA: SI SON EL FUTURO, RESOLVAMOS EL PRESENTE AHORA** / *Florencia Rodríguez*

**EL SISTEMA DE PROTECCIÓN HOLANDÉS: HITOS Y TRANSFORMACIONES RECIENTES PARA FORTALECER LA PREVENCIÓN DEL MALTRATO INFANTIL** / *Mónica López López, Floor Middel, Helen Bouma, Erik J. Knorth y Hans Grietens*

**EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INFANTIL EN ALEMANIA: HACIA LA INTERVENCIÓN TEMPRANA Y LA COOPERACIÓN CON LAS FAMILIAS** / *Susanne Witte*

**LA PROTECCIÓN INFANTIL EN INGLATERRA:  
POLÍTICAS, CONCEPTOS Y SISTEMA / *Nina Biehal***

**LA PROTECCIÓN INFANTIL SIN CUIDADOS  
PARENTALES: EL CASO DE NUEVO LEÓN, MÉXICO /  
*Leticia Ivonne López Villareal***

**HACIA UN PROCESO DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN  
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO Y  
GUATEMALA / *Christina Baglietto***

**ALTERNATIVAS DE CUIDADO EN PROTECCIÓN A LA  
INFANCIA EN CHILE ¿SE ESTÁ PROTEGIENDO A LOS  
NIÑOS Y NIÑAS? UNA MIRADA DESDE LA  
INVESTIGACIÓN / *Pamela Jiménez-Etcheverría y María Isabel  
Zavala***

**QUE CRECER NO SEA UNA AMENAZA: ¿CÓMO  
AYUDAR A UN PROCESO DE TRANSICIÓN ACTIVA DE  
JÓVENES QUE EGRESAN DEL SISTEMA DE CUIDADOS  
ALTERNATIVOS? / *Mariana Incarnato***

**LA PROMOCIÓN DEL BIENESTAR INFANTIL A TRAVÉS  
DE LA COMUNIDAD: LA SALA DE LECTURA NIBROS /  
*Hilda Paredes Dávila***

**PROTEGIENDO A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA  
lgbtq+ EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN / *Gerald P.  
Mallon***

**EDUCANDO A LA ALDEA: UN MODELO DE TRABAJO  
PARA EL ACOGIMIENTO PROFESIONALIZADO**

**CREADO A TRAVÉS DEL INTERCAMBIO ENTRE  
PRÁCTICA E INVESTIGACIÓN / *Leo Vincent***

**REFLEXIONES PARA UNA COMPARATIVA  
INTERNACIONAL DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN  
SELECCIONADOS EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA /  
*Mónica López López, Hilda Paredes Dávila y María Beatriz  
Vizcarra Larrañaga***

**RESEÑAS BIOGRÁFICAS**

**AVISO LEGAL**

# PRESENTACIÓN

El objetivo fundamental del presente libro es el análisis comparativo de las políticas, prácticas e investigaciones relacionadas con los sistemas de protección infantil en diversos países de América Latina y Europa. Esperamos que las distintas experiencias recogidas en el texto aporten a la escasa literatura existente sobre el tema en Iberoamérica, pese a su enorme relevancia para los distintos intervinientes, investigadores, comunidad profesional y tomadores de decisiones.

El presente texto es resultado de una historia de intercambio y colaboración entre las editoras a lo largo de cinco años, que ha incluido tanto intercambios formales en eventos científicos, como conversaciones informales y un extenso contacto online, dado el nuevo escenario generado por la pandemia en el año 2020. Algunos hitos de esta colaboración han sido el establecimiento de un convenio entre la Universidad de Groningen y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el año 2017, con el objetivo de intensificar la cooperación en investigación, y entre cuyas actividades están la cotutela de tesis doctorales, el intercambio de alumnado y la publicación conjunta de trabajos de investigación. Ese mismo año, María Beatriz Vizcarra participa en la Escuela de Verano organizada por la Facultad de Ciencias Sociales y Conductuales de la Universidad de Groningen, en conjunto con el programa Norface Welfare State Futures de la Comisión Europea, que estuvo centrada en el futuro de las políticas y prácticas de la protección infantil en diferentes países europeos.

En el año 2018 se crea un nuevo espacio de encuentro entre las tres editoras a través del Coloquio Internacional “El futuro de la protección infantil”, organizado por los miembros del proyecto de investigación Hestia y llevado a cabo en la UNAM. Ahí empieza a tomar forma este proyecto de libro con el apoyo de Fomento Editorial UNAM. Dos de las editoras, Mónica López López e Hilda

Paredes Dávila, coincidirían meses más tarde en el congreso internacional de EUSARF (European Scientific Association on Residential and Family Care for Children and Adolescents) celebrado en Oporto, Portugal.

En 2019, las tres editoras crean un nuevo espacio de encuentro para varios de los autores de esta obra, a través del “Seminario Sistemas de protección infantil: Desafíos actuales en Chile”, organizado por la Universidad de La Frontera en el marco de una estadía de Mónica López López en Chile, apoyada por la Agencia de Investigación y Desarrollo de Chile.

En estos encuentros, poco frecuentes, dada la tendencia a compartir entre regiones más cercanas geográficamente, constatamos las importantes diferencias en los sistemas de protección, relacionadas directamente con las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales de los diversos países, aunque todos tienen como marco común la convención de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. La constatación de estas diferencias impulsó el interés de profundizar en el conocimiento y experiencias de los otros, y la convicción de que este diálogo significaba un enriquecimiento para todos los participantes.

Sin duda, las comparaciones presentan sus riesgos, particularmente si se pretende contrastar países tan diversos en sus niveles de desarrollo social, político y económico, distantes geográficamente, ubicados tanto en el centro como en la periferia. Para sortear este desafío se ha buscado utilizar un marco de referencia validado a través del proyecto de investigación Hestia (para más información véase [www.projecthestia.com](http://www.projecthestia.com)), el cual ha servido de base para la comparación de los sistemas de protección en diversos países europeos (Biehal, 2019; López López *et al.*, 2019; Witte *et al.*, 2019). Este marco incluye entre otros indicadores: *a)* la forma en que las medidas de protección infantil son negociadas, legitimadas y percibidas; *b)* el impacto en los niños, niñas y adolescentes; *c)* la relación entre la políticas nacionales, los umbrales de intervención y la justicia social, y *d)* las políticas y prácticas de protección infantil,

dentro del marco de los sistemas de bienestar infantil.

Este libro está organizado en dos secciones. La primera recoge una mirada internacional sobre el devenir histórico de los sistemas de protección infantil en diversos países de América (Argentina, Chile, Colombia, Guatemala y México) y Europa (Alemania, Inglaterra y Países Bajos). Se espera que esta revisión de su evolución histórica permita comprender la situación actual, señalando retos y perspectivas en la creación de condiciones que aporten a los procesos de cuidado y protección en el siglo XXI. En la segunda sección de este libro se presentan distintas experiencias de intervención para la práctica de protección infantil en diversos contextos internacionales. Ellas se articulan en torno a ciertas pautas de análisis donde la práctica del cuidado y protección infantil adquieren un papel medular en la reflexión y transformación de la misma.

Este libro está dirigido a investigadores, docentes y estudiantes de posgrado en trabajo social, psicología, pedagogía y disciplinas relacionadas con las ciencias sociales. Para aquellos investigadores que deseen desarrollar proyectos de investigación conjuntos y abordar comparativas internacionales, este libro proporciona un marco inicial para el análisis y comparación de sistemas de protección. El hecho de que proporcionen perspectivas de una variedad de sistemas de protección infantil podría convertirlo en una herramienta de enseñanza enriquecedora y adecuada para diferentes contextos. Esperamos, por tanto, que este libro se convierta en un texto fundamental para cursos de pregrado y posgrado en universidades iberoamericanas. Desde una perspectiva profesional, también esperamos que los técnicos, gestores y desarrolladores de políticas de bienestar infantil encuentren en este libro un excelente recurso para reflexionar acerca de la protección a la infancia con una perspectiva comparada, así como familiarizarse con ejemplos de buenas prácticas en la intervención con familias e infancia en riesgo a nivel internacional.

Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a varias

personas por su apoyo y contribuciones a este proyecto editorial. En primer lugar, nos gustaría agradecer a los autores de los capítulos que componen esta obra por la calidad de sus contribuciones y el compromiso con el proyecto a lo largo de estos dos años. Nuestro agradecimiento también va para las personas y organismos que favorecieron el intercambio entre las editoras, a través del apoyo en la organización de seminarios, visitas de investigación e intercambios de estudiantes, entre otros apoyos. Muy especialmente agradecemos a Joyce Fongers (coordinadora de Internacionalización con América Latina de la Universidad de Groningen), Dr. Francisco José Trigo Tavera (coordinador de Relaciones y Asuntos Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Institucional de la UNAM), Dr. José Alejandro Velázquez Montes, Mtra. Nidia Pantaleón Colín y Luis Andrés González Gutiérrez (representantes de la Universidad de Groningen en la UNAM), Dra. María Elena Medina Mora (directora de la Facultad de Psicología, UNAM), Dr. Germán Palafox Palafox (ex director de la Facultad de Psicología, UNAM), Dr. Carlos del Valle Rojas (ex decano de la Facultad de Educación, Ciencias Sociales y Humanidades y director del Doctorado de Comunicación de la Universidad de la Frontera) y Dr. Elmer Sterken (ex rector de la Universidad de Groningen) por su gran trabajo para tejer redes de colaboración entre nuestras universidades. Gracias también a nuestros estudiantes y colegas en el ámbito práctico por enriquecer nuestras perspectivas sobre la protección infantil a lo largo de muchos cursos y actividades de capacitación en varios países. ¡Gracias por sus esfuerzos y compromiso con las familias y la infancia! Finalmente, nos gustaría agradecer a las personas importantes en nuestras vidas que han contribuido con su amor, paciencia y comprensión a nuestro trabajo.

*Mónica López López*

*Hilda Paredes Dávila*

*María Beatriz Vizcarra Larrañaga*

# PARTE I

## SISTEMAS NACIONALES DE PROTECCIÓN INFANTIL

# LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS Y SU IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO: PROPUESTAS Y FUTURAS DIRECCIONES

*Martha Frías Armenta*  
Universidad de Sonora

## Introducción

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDDN) es el marco legal fundamental para la protección de los derechos de los/as niños, niñas y adolescentes. Fue promulgada en 1989 y ratificada por varios países en 1990, entre ellos México (Convención sobre los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes, 1989). La CDDN es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante, ya que establece los derechos fundamentales de los/as niños/as y adolescentes (NNA) y se reconocen sus derechos políticos, sociales, culturales, civiles y económicos para lograr una protección integral. Este documento presupone la creación, por parte de los estados miembros, de las condiciones jurídicas, sociales, económicas, institucionales y políticas para lograr los objetivos estipulados, que consistieron en garantizar de forma activa el ejercicio de los derechos sobre todo la educación, salud y protección social (Morlachetti, 2013). Bajo estas directrices, los estados deberán garantizar en sus marcos jurídicos el pleno cumplimiento de lo estipulado en la convención.

México, en el 2000, modificó el artículo 4 constitucional estableciendo que sin excepción, los NNA deberán de tener satisfechas sus necesidades de alimentación, salud, educación y recreacionales para su protección integral. Por lo tanto, el Estado deberá proveer los recursos necesarios para promover el respeto y dignidad para NNA y permitir el pleno ejercicio de sus derechos (*Diario Oficial de la Federación*, 2000). El artículo 73 fue igualmente

modificado, estableciendo la facultad del Senado de expedir leyes que respeten primordialmente el principio del interés superior de NNA (*Diario Oficial de la Federación*, 2011).

El Interés Superior de la Niñez (ISN) será el principio más importante en la toma de decisiones e intervenciones para garantizar el respeto de los derechos de NNA. Este será el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas enfocadas a esta población. Los padres, madres o cuidadores están obligados a preservar y garantizar el goce de esos derechos (*Diario Oficial de la Federación*, 2011). La doctrina que fundamenta estas reformas es la protección integral de NNA y que son sujetos de derechos con autonomía.

A la par de la reforma del artículo 4 constitucional del 2000, se creó la *Ley para la Protección de los Derechos de los NNA* ([LPDNNNA] 2000) cuyo objetivo fue reglamentar el mencionado artículo. Además, inquirió por el desarrollo óptimo de NNA y la oportunidad de un crecimiento físico, mental, social, emocional y moral. El principio fundamental fue la promoción del ISN, estableciendo la equidad de los derechos para todos, la no-discriminación, el derecho a vivir en familia, una vida libre de violencia, la responsabilidad compartida de la familia, Estado y sociedad, así como el respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales. Esta ley se instituyó de observancia general en toda la República, y los estados y municipios establecieron su propia normatividad (artículo 1). Al mismo tiempo instauró que al gobierno federal le correspondía promover los convenios de colaboración para realizar las acciones conjuntas de protección y defensa de los derechos de NNA (artículo 50).

Respecto a esta ley, el Comité de Derechos del Niño de la ONU percibió que su aplicación era compleja debido al sistema federal y la dificultad de armonizar las leyes estatales y federales con la convención (Comité, 2006). Dentro de este mismo marco legal, en el 2005 se realizó la modificación del artículo 18 constitucional y se estableció el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes (*Diario*

*Oficial de la Federación, 2005*). En él se instituyeron los mismos principios rectores: el ISN, la protección integral y la consideración de los NNA como sujetos de derechos.

El 4 de diciembre de 2014 se promulgó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ([LGDNNA], 2014) la cual reemplazó la LPDNNA promulgada en el 2000. La LGDNNA está enfocada principalmente en garantizar la equidad sustantiva, la cual asegura que todo/a NNA deberá de tener el mismo tratamiento, derechos y oportunidades. Igualmente, establece que todos/as los/as NNA deberán tener educación, salud y protección de calidad, acceso a las nuevas tecnologías y el derecho a participar en todo lo que le concierne. En este sentido, los/as NNA tienen el derecho a expresar sus opiniones y a que sean oídas y tomadas en cuenta en todos los actos y decisiones que afecten su vida. Además, la Ley establece los derechos para los/as NNA migrantes.

La segunda parte de la ley indica los procedimientos para fortalecer las instituciones, para que cuenten con la capacidad para proteger los derechos de NNA. Esto incluye la creación de Procuradurías de Protección en los niveles estatales y federales. El objetivo principal de estas oficinas es la coordinación de los esfuerzos conjuntos entre varias autoridades para asegurar el respeto y la protección de los derechos de NNA. También se encargan de regular los centros de asistencia social para asegurar las mejores condiciones para NNA, y establecen las reglas de colaboración y coordinación entre el gobierno y las instituciones privadas.

Así mismo, la LGDNNA propuso la creación de un Sistema Nacional de Protección para NNA. Consecuentemente, en 2015 se creó Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) que requiere que la federación y los estados establezcan las Procuradurías de Protección. Igualmente, en 2016 fue creado el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016 - 2018 (PRONAPINNA). La ley indica que este organismo deberá de tener la participación de los sectores público, privado y social, y deberá de compaginar las políticas públicas, los propósitos, las

estrategias, las líneas de acción y los indicadores relacionados con la promoción, respeto y la protección integral de NNA. La ley, el sistema y el programa están destinados a la protección de los derechos de NNA bajo tres principios fundamentales: el ISN, la protección integral y ser sujetos de derechos. Estos principios significan un cambio de paradigma en la protección de los/as niños/as lo cual requiere de la cooperación de todas las instancias e instituciones gubernamentales y de la sociedad en general. En este sentido, cada uno de estos principios ha sido interpretado diferencialmente, dependiendo de los contextos en los que se aplica.

## El interés superior de la niñez

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) instituyó que el ISN sería la base para el establecimiento de la normatividad para lograr su desarrollo integral (*Semanario Judicial de la Federación* [SJF]. Primera sala, novena época. Tesis: 1a. CXXI/2007). De la misma manera, estableció que el interés de la niñez es calificado como superior y por lo tanto son preferentes sus derechos de recibir atención especial en todas las instancias judiciales, administrativas o de bienestar social y dar su opinión en todos los asuntos que le afecten (SJF. Primera sala, novena época. Tesis: I.5o.C. J/13; 2011). Este concepto ha sido igualmente interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) considerándolo como la integración del ejercicio de sus derechos (CIDH, 2002). Adicionalmente, se puede entender este principio como el cuidado y la asistencia requerida para el desarrollo óptimo de NNA en familia y la garantía del bienestar social. La SCJN estatuye que los jueces deberán de aplicar ISN primariamente por su rango constitucional (SJF. Primera sala, novena época. Tesis: 1a. XLVII/2011). Además, indica que el ISN implica que los intereses de NNA deberán de protegerse con una mayor intensidad, lo que requiere realizar un escrutinio más estricto entre la proporcionalidad y la necesidad de las medidas. Igualmente se considera que las medidas de

protección deberán de ser más reforzadas y arduas (Tesis de Jurisprudencial P./J. 7/2016). El ISN no es únicamente recomendaciones, sino acciones que logren generar condiciones reales que favorezcan su desarrollo integral (Tesis: XXII. 1º. A. C. 2 C /2018).

El ISN deberá de integrar el reconocimiento de que NNA son titulares de derechos, de su opinión, de las condiciones sociales, familiares e individuales, de las garantías, los efectos y las consecuencias futuras que pudieran tener para ellos las decisiones que se adopten (Recomendaciones de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de NNA para promover la incorporación en los Programas Locales y Municipales de protección de los derechos de NNA, 2016).

## Protección integral

La LGDNNA (2014) establece igualmente como principio rector la protección integral, transversal y con enfoque en los derechos humanos. La protección integral comprende la nutrición, higiene, estilos de crianza afectivos, la educación, entre otros (Izazola Ezquerro, Rivera González, Villanueva Romero, Orozco Restrepo, Sierra Cedillo y Nájera, 2018). La SCJN considera que en todo momento deberá de privilegiarse la protección integral de los NNA, por eso se impone la suplencia de la queja en los juicios (Tesis: IV Región 2º 6C/2017). Asimismo, reconoce la convivencia familiar y con ambos padres como parte de la protección integral (Amparo directo 1067/2017, cuaderno auxiliar 305/2018). En este sentido, argumenta que vivir en familia le proporcionará el amor, la comprensión y un ambiente de seguridad moral y material que le permita un desarrollo integral (Tesis: 1ª. CLXXXVI/2017). Igualmente establece como elementos esenciales de la protección integral, los que satisfacen las necesidades básicas, como la alimentación, vivienda, salud, vivir en familia con lazos afectivos, sano esparcimiento, educación (Tesis de Jurisprudencial P./J. 7/2016), y que son los padres los que tienen en primer lugar el deber el

preservar esos derechos (Tesis: XVIII.C.1 CS/2017). Adicionalmente, este principio indica que es indispensable generar las condiciones óptimas para que tengan un crecimiento saludable o armonioso (Tesis: XXII. 1º. A. C. 2 C /2018). Por lo tanto, se puede considerar que la protección integral es esencialmente el establecimiento de las condiciones óptimas para el desarrollo general de NNA.

## Sujetos de derechos

La consideración de los/as niños/as como sujetos de derechos conlleva su conceptualización como seres humanos autónomos y libres. Un sujeto con capacidad de decidir, ser parte, y ser escuchado en igualdad de reconocimiento de los derechos y en relaciones simétricas (Arias-Vanegas, 2017). Por eso, se elimina la concepción de menores para no menoscabar el derecho de igualdad con todos los seres humanos. En este sentido, su voz debe de ser escuchada en todo lo concerniente a la interpretación y aplicación de sus derechos. Por lo tanto, el derecho a ser oídos es una manifestación decisiva del respeto de la decisión y dignidad de NNA como sujetos de derechos. En el caso de justicia de adolescentes este principio se ha interpretado como el derecho a la participación, a ser informados del proceso y de su evolución, a ser oídos, a expresar su opinión y preocupaciones, y el derecho a una asistencia legal eficaz (Troncoso-Vergara y Puyol Wilson, 2017). La SCJN indica que ser sujeto de derecho se refiere a que los derechos puedan ser ejercidos y determinados por ellos mismos, y que estos se ejercerán de manera paulatina dependiendo de su autonomía, a la que denominan “adquisición progresiva de la autonomía” y que esta se otorgará de acuerdo con la edad y madurez de NNA (Tesis: 1ª. CCLXV/2015). La SCJN indica que la participación de NNA en procesos judiciales que les conciernen se logra al permitirles ejercer sus derechos por ellos/as mismos, por lo tanto, su reconocimiento como sujetos de derechos (Tesis: 1ª. LXXIX/2013). Los principios fundamentales de protección de NNA han sido ampliamente

estudiados; sin embargo, aún existen problemas en su definición y esto lleva a interpretaciones ambiguas y a que no sean plenamente protegidos los derechos de NNA.

## Sistemas de protección

La incorporación de los instrumentos internacionales y las reformas legislativas han sido un paso importante para la protección integral de NNA; sin embargo, se han considerado insuficientes, por lo que la creación de sistemas de protección ha sido necesaria. Un sistema se entiende como un conjunto de componentes que están organizados para obtener un objetivo común (Wulczyn, Daro, Fluke, Feldman, Glodek, Lifanda, 2010). El Sistema de protección integral de la infancia ha sido definido por la Unicef (2011) como un conjunto de leyes, políticas y servicios encaminados a la protección de los niños.

### *Procesos administrativos y judiciales de protección del menor*

Para la protección de los/as NNA se requiere que existan procesos que sean capaces de identificar la violación de sus derechos (Wulczyn *et al.*, 2010). En México les corresponde a las autoridades municipales recibir las quejas y las denuncias por violaciones a los derechos de NNA (artículo 119, LGDNNA, 2014) las cuales deberán de ser canalizadas a la Procuraduría Local de Protección. Ésta podrá recibir la denuncia directamente y deberá solicitar ante el Ministerio Público (MP) las medidas de protección urgentes cuando exista un riesgo inminente contra la vida, la libertad o integridad de NNA. Los MP deberán decretar las medidas durante las tres horas siguientes de recibida la solicitud y deberá de dar aviso a la autoridad judicial correspondiente. El ingreso a un centro de asistencia social y la atención médica inmediata se consideran medidas urgentes. La autoridad judicial dentro de las 24 horas de imposición de la medida urgente deberá de decretar la cancelación, ratificación o

modificación de la medida (LGDNNA, 2014).

Las Procuradurías de Protección se encuentran dentro de la estructura del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y cada entidad federativa contará con sus procuradurías. Éstas deberán trabajar con las autoridades de asistencia social, salud, educación, cultura, deporte y otras afines para determinar, coordinar la ejecución y seguimiento de las medidas de protección y restitución de derechos de NNA (LGDNNA, 2014).

Para la protección y restitución de los derechos de NNA, las procuradurías deberán primero detectar o recibir los casos de vulneración de éstos. Después se tienen que acercarse a la familia o los lugares en que se encuentren NNA para hacer el diagnóstico y dar una resolución acerca de los derechos vulnerados; posteriormente elaborarán un diagnóstico y un plan para la restitución de los derechos; además deberán acordar y coordinar con las instituciones el cumplimiento del plan y dar seguimiento respecto a la restitución de los derechos. Adicionalmente, la ley establece que en todos y cada uno de los pasos se deberá respetar el ISN (LGDNNA, 2014).

La coordinación de las instituciones es fundamental para la atención integral de NNA. Ésta se puede definir como las medidas de acción conjunta que se dan entre las diferentes instituciones públicas y privadas, y la sociedad civil. Para que la coordinación pueda darse, se necesita la cooperación de los diferentes sistemas, y ésta se facilita cuando comparten una misma meta y persiguen el mismo bien (García-Galván, 2011). La LGDNNA (2014) indica que se celebrarán convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia para coadyuvar con otras instituciones que se dediquen a la atención de NNA. El Sistema de Protección Integral será el encargado de asegurar la coordinación y la colaboración entre las diferentes autoridades para la formulación y ejecución de políticas, programas, estrategias y acciones para la protección y ejercicio de los derechos de NNA (artículo 125). A las autoridades federales les corresponderá impulsar la formación y actualización de los acuerdos interinstitucionales de coordinación para la protección

de los derechos de NNA (artículo 117), y las locales promoverán igualmente acuerdos de coordinación con otras instancias públicas y privadas (artículo 119). A las autoridades municipales les corresponderá, además, coordinarse con otros órdenes de gobierno para implementar las acciones y políticas públicas para la protección de los derechos de NNA. El artículo 5 del Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Integral de NNA (2016) establece que el Sistema Nacional establecerá las acciones de coordinación entre las diferentes instancias para el seguimiento de acuerdos, resoluciones y recomendaciones. El Reglamento de la Ley General de los Derechos de NNA (RLGDNNA, 2015) en el artículo 11 establece que se crearán comisiones que atenderán situaciones específicas de violación de derechos de NNA y esas comisiones serán interinstitucionales.

La coordinación que se establece en las leyes es esencial para que asegure una intervención integral; sin embargo, en las evaluaciones que se han hecho se ha encontrado que los empleados ven a la coordinación intersectorial como una carga adicional a sus labores (Lynn Kagan, Caridad Araujo, Jaimovich, Cruz-Aguayo, 2016). Otro de los problemas que enfrenta la coordinación son las demandas apremiantes de la población, si bien con la estructura actual pueden solventarlas ya que son métodos probados y efectivos de entrega de servicios.

## *Niños/as abandonados o en situación de calle*

La Convención sobre los Derechos de NNA y la ONU tradicionalmente han privilegiado la estancia en la familia de los NNA. La recomendación es el cuidado permanente de la familia y lo definen como “un compromiso incondicional, de amor y crianza de un adulto con roles parentales y responsabilidades que provee soporte de por vida a los NNA”. Las relaciones familiares deberán de poseer un componente emocional con intimidad y sentido de pertenencia, donde serán reconocidos legalmente los derechos y responsabilidades de NNA, padres y madres (The Way Forward

Project, 2011). La ONU prohíbe que los niños sean separados de sus familias; sin embargo, reconoce que no existen políticas públicas de apoyo a las familias para que puedan cumplir con las tareas fundamentales de la crianza (Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, 2015). No obstante, la LGDNNA (2014) en el artículo 10 establece como derecho fundamental de NNA vivir en familia, y para quienes se encuentran en asistencia social se deberá revisar periódicamente su situación con la familia para poderles brindar diferentes alternativas de cuidado (artículo 109). La LGDNNA (2014) y el Reglamento (RLGDNNA, 2015) establecen que el Sistema Nacional de Protección Integral promoverá políticas que robustezcan a la familia y eviten la separación de NNA de quienes ejercen su patria potestad, tutela o guarda y custodia. Las políticas y sus acciones deberán estar basadas en un diagnóstico y al finalizarlas deberán de ser evaluadas.

En los casos de NNA abandonados o en situación de calle que no tienen quién se responsabilice por su crianza y desarrollo, la directriz es trasladarlos a instituciones; sin embargo, esto tiene un efecto negativo en su desarrollo físico, emocional, neurológico y cognitivo (Rosales, Reznick y Zeisel, 2009). El problema principal es la pobre calidad de las instituciones, la limitada cantidad del cuidado, y los múltiples cuidadores que interactúan poco con ellos. La evidencia indica que los/as niños/as que viven en hogares temporales presentan mejor desarrollo que los que se quedan en instituciones (Nelson, Bos, Gunnar y Sonuga-Barke, 2011).

Para el caso de México, la ONU desde el 2006 recomienda evaluar las condiciones de NNA que viven en albergues (Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, 2006). Además, la ONU ha indicado que no existe supervisión de los centros existentes y que se han presentado casos de albergues donde los niños son descuidados (Rodríguez Juárez, 2016). La LGDNNA (2014) en el artículo 107 establece que las autoridades federales, estatales y municipales en términos de la Ley General de Salud son las que establecerán los requisitos para autorizar, registrar, certificar y

supervisar los centros de asistencia social. Además, la LGDNNA (2014) indica que la infraestructura deberá de cumplir con las dimensiones físicas acorde a los servicios y las medidas de seguridad e higiene, que permitan un entorno afectivo y libre de violencia, contar con espacios especializados para cada una de las actividades y las características de los niños. Además, se requiere que sean espacios que proporcionen una atención integral y multidisciplinaria, con servicios de calidad con personal responsable, que permitan la expresión de las ideas de NNA y que promuevan su inclusión en la sociedad. Igualmente, la LGDNNA (2014) en el artículo 111 establece que se debe de llevar un registro de NNA que se encuentren en custodia en los centros de asistencia social y el artículo 112 indica que se conformará un Registro Nacional de Centros de Asistencia Social. Las procuradurías de protección son las que estarán encargadas de autorizar, registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social. En este sentido, a las procuradurías les corresponderá el ejercicio de la acción legal en contra de los centros de asistencia social que no cumplan con los requisitos que establece la ley.

## *Tendencias en la protección*

La tendencia es a moverse a una visión más holística de las necesidades en la protección de los niños (Fluke *et al.*, 2012). El Banco Mundial recomienda la calidad de los servicios, la distribución equitativa de los mismos y su sostenibilidad para obtener resultados exitosos en la protección de los derechos de NNA y sus familias. La equidad se refiere a la igualdad de oportunidades, la distribución de los recursos y de la protección (World Bank, 2006). La calidad está relacionada a los atributos de las personas y servicios proporcionados para lograr el bienestar de los/as niños/as y de sus familias. La sostenibilidad son los factores financieros, políticos y contextuales que permiten la adaptabilidad en el tiempo y las circunstancias cambiantes y no afectan los resultados en los niños (Lynn Kagan, Caridad Araujo, Jaimovich, Cruz-Aguayo, 2016).

La sostenibilidad de los servicios es un aspecto poco tratado pero fundamental para la continuidad de los servicios integrales de protección de la infancia. Dentro de un sistema social, el sostenimiento describe los actos y condiciones que originan, desarrollan y mantienen la integridad de los individuos (Corral *et al.*, 2014). Un financiamiento duradero es considerado como parte de la sostenibilidad; sin embargo, en los sistemas de atención de NNA, los recursos son impredecibles ya que responden a las necesidades políticas de los gobernantes. Para responder a este problema, la sostenibilidad podría ampliarse al autofinanciamiento, los que reciben recursos podrían retribuir de alguna manera los servicios recibidos: inyectarle responsabilidad a quienes reciben los servicios. El gobierno, la sociedad y NNA compartirían las responsabilidades dependiendo de las capacidades de cada uno de los participantes. En este sentido, se espera que todos maduren como grupo y puedan intercambiar compromisos entre todos los miembros. Adicionalmente, esto ayudaría a articular en el servicio a la sociedad civil, académicos, organismos internacionales y al sector empresarial que participarían activamente en los programas y financiamiento de los servicios. En este enfoque todos tendrían voz en los asuntos de protección y desarrollo de NNA. En el caso de las familias se pueden involucrar en proporcionar servicios para retribuir lo que reciben y en los/as niños/as la sostenibilidad sería en la enseñanza de sus derechos y obligaciones, para que vayan adquiriendo un sentido de responsabilidad, ellos reciben y se comprometen a ayudar, dependiendo de su grado de madurez y capacidades.

La participación de NNA es primordial para la sostenibilidad del programa; SIPINNA ha considerado su participación ya que tiene una guía para niños/as y otra para adolescentes, en ellas les explican en qué consiste su derecho a participar y cómo puede participar en casa, escuela y comunidad. Igualmente, explica el derecho a la información y expresión, a cómo cuidarse y su derecho a la seguridad personal y social (Guía de Participación para Niñas y Niños, 2017). Las guías son un gran avance; sin embargo, no existe

información sobre su aplicación y evaluación de su seguimiento y de la participación real de NNA en la elaboración de leyes, políticas y acciones que promuevan sus derechos.

El Sistema de Protección considera la participación de la sociedad civil, la LGDNNA propone un órgano de consulta y apoyo; el Consejo Consultivo formado por los sectores público, social y privado que ayudará a la implementación y aplicación del programa. La participación de la sociedad civil se ha manifestado a través de cinco representantes, además de la creación de un Comité Asesor Especializado con siete asesores que pudieran ser académicos o sociedad civil para participar en los grupos de trabajo y la conferencia nacional. Adicionalmente, establece que las personas de la sociedad civil podrán participar a través de estos grupos de trabajo (Reglas de Operación del Comité Asesor Especializado en Adolescentes del Grupo de Trabajo Interinstitucional, 2016). Por lo tanto, se puede considerar que la participación de la sociedad civil se restringe a esos grupos de trabajo, sin permitirles a todos/as su participación.

En este sentido, SIPINNA, en la segunda sesión ordinaria celebrada el 15 de agosto de 2016 (Recomendaciones de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes para promover la incorporación en los Programas Locales y Municipales de protección de los derechos de NNA, 2016) recomendó a los sistemas locales y municipales que diseñen y ejecuten formas de garantizar la participación permanente de NNA.

## Consideraciones finales

La Convención sobre los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes constituye un *Corpus Juris* de los derechos humanos de la infancia, entendida como un conjunto de normas locales y universales articuladas y con una interpretación y aplicación coherente y armoniosa. Esto representa un marco legal internacionalmente válido que fundamenta los derechos esenciales de NNA (Troncoso-

Vergara y Puyol Wilson, 2017). Esta normatividad ha generado muchos discursos; sin embargo, es necesario desentrañarlos para entender realmente qué enmarca los derechos de NNA. En este sentido, considerar a los/as niños/as como sujetos de derechos, no ayuda a instaurar su hegemonía, si no se establecen los mecanismos efectivos para ejercerlos. Adicionalmente, este marco jurídico universal se colisiona con las condiciones políticas, económicas y sociales de cada estado miembro. En este sentido, los/as NNA son vulnerables a las políticas económicas o sociales en las que viven (Invernizzi y Williams, 2011). Por lo tanto, es necesario el diseño de políticas públicas universales para generar condiciones económicas y sociales que protejan los derechos de todos/as los/as niños/as. Estas deberán de articular claramente: a) cómo se va a proteger el interés superior de NNA, b) cómo se va a promover la prevención, promoción y mecanismos de respuesta para fortalecer a las familias, c) cómo se establecerá el cuidado adecuado para niños que viven fuera de la familia. La reunificación es lo que se ha considerado más recomendable y, en casos muy extremos, se permite la institucionalización (Fluke *et al.*, 2012).

Por otro lado, la atención integral de los niños/as requiere del conocimiento de sus necesidades y de un compromiso duradero y con reformas sociales e institucionales esenciales (Lynn Kagan *et al.*, 2016). Esto deberá ser primordial para la protección de los derechos de la niñez ya que sin ellos no se podrá proporcionar la protección integral. Igualmente, para darle una respuesta integral a las necesidades de los/as niños/as será necesario estudiar el problema, identificando sus componentes para iniciar la intervención de manera sistemática y estructurada. Esto incluye organización de recursos, establecimiento de redes intersectoriales e interinstitucionales para poder conformar un objetivo común de intervención, y así poder proveer los servicios alrededor del desarrollo y las necesidades de cada niño/a o adolescente.

En México, la protección de NNA está articulada como un sistema, esto significa que los diversos componentes deben estar

organizados para cumplir con un objetivo o fin común: la protección de la infancia. Un elemento fundamental para que funcione como tal es el trabajo coordinado, consecuentemente todas las instituciones gubernamentales y sociales, en lugar de atender cada problema de forma aislada (por ejemplo, la educación, la salud) deberán tratarlos coordinadamente. SIPINNA es la institución rectora y está encargada de propiciar la participación de todos los organismos públicos, privados y la sociedad, además de establecer las formas de coordinación entre ellas. La Unicef establece que los sistemas rectores deberán ser capaces de coordinar tanto las acciones formales (instituciones gubernamentales) e informales (familia u otros miembros de la comunidad) de protección a la infancia (Wulczyn *et al.*, 2010). En este sentido, SIPINNA deberá considerar a las instituciones informales en el plan de coordinación. Para que se pueda llevar a cabo la articulación se requiere cambiar prácticas y concepciones profundamente arraigadas, es necesario el cambio de estructuras, la modificación de los recursos financieros y la preparación de los recursos humanos.

La aplicación sostenida de los derechos de NNA requiere de la cooperación de las instituciones, así como de la participación de todos los sectores de la sociedad y de los propios NNA. Todos deberán alimentar el sistema para que éste pueda proveerse de recursos para poder proporcionar la protección de manera continua. La protección de NNA debe ser sostenible y la sostenibilidad requiere la retribución del que reciba los servicios. Es necesario enfatizar la participación infantil desde el punto de vista de la acción, esto originaría que ya no sean invisibles, sino seres con derechos y obligaciones como los considera la convención sobre los derechos de los NNA. En este sentido, la participación de NNA sería como un intercambio de responsabilidades.

La planeación, la ley, las políticas públicas y el sistema de protección está bien estructurado; sin embargo, lo fundamental es el impacto en la vida de NNA y qué tanto han mejorado las condiciones jurídicas, sociales, económicas, institucionales y políticas para

obtenerlo. A partir de la firma de la Convención, México ha tenido avances en la reducción de la desnutrición, la mortalidad infantil, la garantía de educación primaria para todos los niños/as del país, y la adaptación del marco legal a los principios de la convención (Los derechos de la infancia y la adolescencia en México: Una agenda para el presente, 2010); sin embargo, existen muchas aristas en las que los NNA no han recibido la protección requerida, ya que el 53% viven en pobreza y eso acarrea que estén desnutridos, que no puedan asistir a la escuela, que no reciban atención médica y que sufran de violencia (Save the Children, 2014). Por todo esto, es muy importante que las acciones del gobierno y de la sociedad se reflejen en el bienestar de los NNA, sin esto no existe el interés superior y la protección integral de la niñez. Adicionalmente, para que el sistema funcione eficazmente es necesario que se establezcan mecanismos de evaluación sistemática. La evaluación deberá estar centrada en el mejoramiento de la protección de sus derechos y en el impacto en la vida de NNA.

## Referencias

- Amparo directo 1067/2017 (cuaderno auxiliar 305/2018). Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la cuarta Región. Tesis (IV Región) 2º. 19C (10ª). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Régimen de Convivencia Supervisado. Ante la Negativa del Padre de Convivir con sus hijos. Los órganos jurisdiccionales deben de establecerlo, al ser una obligación de sus progenitores y un derecho fundamental de los hijos.
- Arias Vanegas, B. E. (2017). La infancia como sujeto de derechos. Un análisis crítico. *Ratio Juris*, 12(24), pp. 127-142.
- Comité de los Derechos del Niño (2006). 42º periodo de sesiones. Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 44 de la convención- Observaciones finales. México. Recuperado de: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_resources\\_informe\\_CR\\_C.C.MEX.CO.3.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_informe_CR_C.C.MEX.CO.3.pdf).

- Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2015). Observaciones Finales sobre los exámenes periódicos Cuarto y Quinto consolidados de México, adoptadas durante su sesión sexagésima novena del 18 de mayo al 5 de junio de 2015.
- Convención sobre Derechos del Niño, Niña y Adolescentes. (1989). Recuperado de: <https://www.unicef.es/causas/derechos-ninos/convencion-derechos-ninos>.
- Corral, V., Frías, M., Gaxiola, J., Fraijo, B., Tapia, C., Corral, N. (2014). *Ambientes Positivos*. México: Pearson, Unison.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002. Recuperada en enero de 2009 en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf).
- Diario Oficial de la Federación (2000). Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_148\\_07abr00\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_148_07abr00_ima.pdf).
- . (2005). Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_165\\_12dic05\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_165_12dic05_ima.pdf).
- (2011). DECRETO por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_198\\_12oct11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_198_12oct11.pdf)
- Fluke, J. D., Goldman, P. S., Shriberg, J., Hillis, S. D., Yun, K., Allison, S. Light, E. (2012). Systems, strategies, and interventions for sustainable long-term care and protection of children with a history of living outside of family care. *Child Abuse and Neglect*, 36, pp. 722-731.
- García- Galván, R. (2011). Revisión de los elementos teórico-conceptuales en torno a la cooperación interfirma e interorganizacional. *Análisis económico*, 62, pp. 185- 208.
- Instituto Nacional Electoral, Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, Unicef México (2017). *Guía de*

*participación para niñas y niños.* Recuperado de [https://infosipinna.org/media/documentos/GU%C3%8DA\\_NI%C3%91OS.pdf](https://infosipinna.org/media/documentos/GU%C3%8DA_NI%C3%91OS.pdf).

Instituto Nacional Electoral, Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, Unicef México (2017). *Guía de participación para Adolescentes.* Recuperado de: [https://infosipinna.org/media/documentos/GU%C3%8DA\\_ADOL\\_ESCENTES.pdf](https://infosipinna.org/media/documentos/GU%C3%8DA_ADOL_ESCENTES.pdf).

Invernizzi, A., y Williams, J. (2011). *The Human Rights of Children.* Burlington: Ashgate publishing.

Izazola Ezquerro, S. C., Rivera González, R., Villanueva Romero, M. Y., Orozco Restrepo, L. A., Sierra Cedillo, J. A. y Nájera, R. M. (2018). Evaluación del impacto del programa de vigilancia y promoción del desarrollo integral del niño sobre la estimulación en el hogar en niños menores de 3 años. *Investigación y práctica en psicología del desarrollo*, 1, pp. 47-54.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA, 2014). Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5374143yfecha=04/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143yfecha=04/12/2014).

Ley para la Protección de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes (2000). Recuperado de: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_resources\\_ley\\_nacional.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_ley_nacional.pdf).

Lynn Kagan, S., Caridad Araujo, M., Jaimovich, A., Cruz-Aguayo, Y. (2016). *Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (2016). Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428443yfecha=03/03/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428443yfecha=03/03/2016).

Morlchetti, A. (2013). *Sistemas Nacionales de Protección integral de la infancia: Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe.* Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, Unicef.

Nelson, C. A., Bos, K., Gunnar, M. R. y Sonuga-Barke, E. S. (2011). V. The neurobiological toll of early human deprivation. *Monographs of the Society for Research in Child Development*, 76(4), pp. 127–146. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5834.2011.00630.x>

Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016 - 2018 (PRONAPINN], National Program for the Protection of Children and Adolescents). Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267780/PRONAPINNA.pdf>.

Recomendaciones de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes para promover la incorporación en los Programas Locales y Municipales de protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2016). Segunda Sesión Ordinaria celebrada el 15 de agosto del 2016.

Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (RLGDNNA, 2015). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 2015. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGDNNA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDNNA.pdf).

Reglas de Operación del Comité Asesor Especializado en Adolescentes del Grupo de trabajo Interinstitucional. (2016). Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/352934/Reglas\\_de\\_Operacion\\_incluyendo\\_observaciones\\_del\\_GTI\\_del\\_Comit\\_Aesor.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/352934/Reglas_de_Operacion_incluyendo_observaciones_del_GTI_del_Comit_Aesor.pdf).

Rosales, F. J., Reznick, J. S. y Zeisel, S. H. (2009). Understanding the role of nutrition in the brain and behavioral development of toddlers and preschool children: identifying and addressing methodological barriers. *Nutritional neuroscience*, 12(5), pp. 190-202.

Save the Children (2014). *Los peligros para la niñez indicadores para México*. Recuperado de: <https://www.savethechildren.mx/sci-mx/media/documentos/310517-Los-peligros-para-la-Ninez-en-Mexico-Save-the-Children.pdf>.

Semanario Judicial de la Federación. Primera sala, novena época. Tesis: 1a. XLVII/2011, p. 310. *Interés superior del niño. Es un principio de rango constitucional implícito en la regulación de los derechos de los*

*menores previstos en el artículo 4o. Constitucional.*

——. Primera sala, novena época. Tesis: 1a. CXLI/2007, p. 265. *El interés superior del niño.*

——. Primera sala, novena época. Tesis: I.5o.C. J/13; 2011; p. 2179. *Derechos preferentes del menor.*

Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (National System for the Integral protection of Children, [SIPINNA])  
Recuperado de: <https://www.gob.mx/sipinna>.

Tesis de Jurisprudencial P./J. 7/2016). Tesis III. 7o A.3 K (10ª.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Libro 54, 2018, Tomo III, p. 2429. Amparo por violación al Derecho de Petición que involucra los Derechos humanos de los Adolescentes.

Tesis: (IV Región) 2º 6C. (10ª.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Libro 41, Abril de 2017, Tomo II, p. 1796. Representante especial de los menores de edad, persona con discapacidad o mayor sujeto a interdicción.

Tesis: XXII. 1º. A. C. 2 C (10ª.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Libro 52, 2018, Tomo IV, p. 3434. Perdida de la patria potestad. Abandono de deberes, abarca aquellas condiciones de cuidado para un crecimiento saludable y armonioso.

Tesis: 1ª. CLXXXVI/2017 (10ª.). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Primera Sala. Libro 49, diciembre 2017, Tomo I; p. 436. Principio de mantenimiento del menor en su familia.

Tesis: XVIII.C.1 CS (10ª.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Libro 45, agosto de 2017, Tomo IV, p. 2977. Patria Potestad.

Tesis: 1ª. CCLXV/2015 (10ª.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Primera sala. Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, p. 305. Evolución de la autonomía de los menores. Fundamento, concepto y Finalidad de ese principio.

- Tesis: 1ª. LXXIX/2013. (10ª.). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Primera Sala. Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, p. 884. Derechos de los menores de edad a participar en los procedimientos Jurisdiccionales que afecten su esfera jurídica.
- The Way Forward Project. (2011). *The Way Forward Project report (Monograph)*. Retrieved from <http://ccainstitute.wordpress.com/2011/11/10/the-wayforward-project-report-now-available/>.
- Troncoso Vergara, M. y Puyol Wilson, C. (2017). Derecho de niños, niñas y adolescentes a ser oídos en Tribunales de Familia: Una aproximación psicojurídica/The Right of Boys, Girls and Adolescents to be heard at Family Tribunals: A Psycho-legal Approach. *Praxis*, (25), pp. 89-105.
- Unicef (2010). Los derechos de la infancia y la adolescencia en México: Una agenda para el presente. México.
- World Bank (2006). *World development report 2006: Equity and development*. Washington, DC.
- Wulczyn, F., Daro, D., Fluke, J., Feldman, S., Glodek, C. y Lifanda, K. (2010). *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations*. Nueva York: United Nations Children's Fund (Unicef).

# EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN CHILE: PROYECCIONES Y DESAFÍOS

*María Beatriz Vizcarra Larrañaga*

*Manuela García Quiroga*

El presente capítulo aborda el desarrollo histórico y la situación actual del sistema de protección a la infancia en Chile, sus fortalezas, limitaciones y desafíos actuales. El abordaje de la protección de la niñez en Chile, desde sus inicios y hasta la firma de la Convención de los Derechos de los Niños en 1990, estuvo basada en la Doctrina de la Situación Irregular. La firma de la Convención implicó transitar a un sistema basado en la Doctrina de la Protección Integral, lo cual ha obligado al Estado chileno a adecuar su legislación interna a la Convención. Si bien en los últimos 30 años hay avances significativos en la protección de la infancia, hay tareas pendientes, particularmente en el diseño y gestión del sistema de cuidados alternativos.

En Chile, el 24% de los 17.5 millones de habitantes son niños, niñas y adolescentes (NNA). De ellos 87.4% viven en zonas urbanas, 91.4% asisten a educación básica, y 74% a la educación secundaria. La mortalidad infantil es de 7 por cada 1000 nacidos vivos y la esperanza de vida al nacer es de 79 años. El 21.1% de los NNA viven en situación de pobreza y 6.6% están en situación de trabajo (Unicef, 2020).

## Evolución histórica del sistema de protección

Las primeras iniciativas en torno a la protección de la infancia, surgen durante la Colonia a cargo de instituciones religiosas con apoyo de privados. En 1759 se creó el primer orfanato, denominado Casa de Expósitos, posteriormente conocida como Casa Nacional

del Niño, la cual, de acuerdo con cronistas de la época, era insuficiente para acoger a la gran cantidad de NNA que se encontraban en situación de abandono (Fuenzalida, 2014).

A mediados del siglo XXI, grupos laicos se suman a estas iniciativas, constituyendo en 1896 la Sociedad Protectora de la Infancia, institución que se mantiene hasta nuestros días, y la sociedad de San Vicente de Paul orientada a NNA desvalidos, a quienes otorgaban comida, vestido, educación y capacitación laboral. Un hito relevante, a comienzos del siglo XX, fue la creación del Patronato Nacional de la Infancia, impulsado por el gobierno de la época, con el apoyo de familias benefactoras y el gremio médico. Esta institución nació en medio de una epidemia de sarampión, la que, sumada a otras enfermedades infecciosas, cobraba la vida de ocho de cada 10 niños y niñas de escasos recursos. La influencia de la medicina en el ámbito de las políticas sociales, incluida la infancia, adquiere gran importancia gracias a los esfuerzos desplegados en el control de las epidemias (Morales, 1994; Patronato Nacional de la Infancia, 2019). Esta influencia fue decisiva en la organización del primer Congreso de Protección a la Infancia en el país, así como en el apoyo a la creación de la primera Ley de Menores promulgada en 1912. Dicha ley consideraba en situación de abandono a aquellos “menores” cuyos padres no velaran por su crianza o educación, que se encontraran en situación de vagancia, mendicidad o prostitución, y aquellos que trabajaran en condiciones riesgosas para su salud, facultando al Juez para internarlos en algún establecimiento de reforma o beneficencia o para entregarlos a alguna persona de su confianza. Si bien esta ley fue innovadora, no significó un avance en la condición de los NNA, quienes continuaban bajo las normas del Código Penal, en caso de infracción, o retornaban a la calle si no resultaban culpables, dada la falta de instituciones disponibles para su protección. El objetivo de estas medidas estaba más orientado a mantener el orden social, con un énfasis más correccional que el del bienestar de la niñez (Cillero, 1994).

En las décadas siguientes, si bien la caridad privada se mantuvo, el

Estado adquirió un rol activo, asumiendo la responsabilidad directa en la protección de la niñez, lo que se expresó en la dictación, en 1928, de la Ley de Menores 4 447 (Cillero, 1994). Esta ley aprobada por amplia mayoría, reflejó la toma de conciencia por parte del Estado de que “los males que afectan a gran parte de la población infantil son el resultado de un ordenamiento jurídico, político y social que está en crisis” (Fuenzalida, 2014, p. 64). La promulgación de la Ley significó un cambio radical en el tratamiento jurídico de la infancia. Se releva la influencia médica y psiquiátrica en el tratamiento de los NNA en Situación Irregular, al que se busca rehabilitar, corregir y proteger. Se transita de un enfoque correccional a uno proteccional, asumiendo que las causas de estos problemas sociales provenían de la constitución irregular de las familias y la irresponsabilidad e inmoralidad de los padres. Esta ley, sin embargo, tenía un doble propósito, por una parte abordar la infancia desvalida, y por otra, proteger el orden social, siendo su preocupación central las relaciones parentales y los comportamientos sociales “irregulares” de los NNA (Fuenzalida, 2014; Schonhaut, 2010). La Ley 4.447 creó además los Juzgados de Menores, los que contaban con amplias facultades, como ordenar medidas de protección a menores infractores inimputables, o pronunciarse respecto del discernimiento de los “menores” entre 16 y 18 años (Cortés, 1994). Para los NNA infractores que requerían internación se crearon Casas de Menores, y donde no existían se les debía mantener en cárceles comunes separados de los adultos. Las acciones a favor de la infancia, durante esa época, se centraron principalmente en ingresar a los NNA a asilos, en caso de abandono, y a reformatorios a quienes presentaban problemas conductuales (Mettifogo y Sepúlveda, 2004).

La década de los treinta, marcada por la crisis económica, produjo un freno al desarrollo de legislación y políticas sociales, agravándose la condición de la infancia. Tanto la Ley 4 447 como la Ley 5.750 sobre abandono de familia y pensiones alimenticias, dictada en 1935, fueron consideradas pilares del sistema de protección de menores. Otra iniciativa que se sumó fue la creación

del Consejo de Defensa del Niño, una institución de carácter privado con apoyo del Estado, que en 1935 atendía 1 700 NNA en cinco establecimientos de Santiago, extendiéndose más tarde a otras regiones. Una década más tarde, la institución inauguraba la **Ciudad del Niño**, un gran internado con escuela, policlínico, teatro, canchas, plazas y jardines, con un enfoque de atención familiar, siguiendo un modelo norteamericano (Brunaud, 2003; Memoria Chilena, 2019).

Durante las siguientes décadas de los cuarenta y cincuenta, diferentes gobiernos impulsaron el desarrollo del Estado benefactor, que amplió los beneficios sociales. En este contexto se creó la Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia (PROFINTA), dependiente del Ministerio de Salud. Ésta define por primera vez el término “niño en situación irregular” cuando “su adaptación social sugiere alteraciones, se encuentre material o moralmente abandonado o en peligro de estarlo, o hubiese delinquido, cualquiera sea su estado civil” (Brunaud, 2003, p. 56). Esta nueva institución, por su dependencia, estaba orientada a la salud de los NNA sin considerar aspectos educacionales o socioculturales.

Pese a las falencias de la Ley 4 457, debieron pasar cuatro décadas para contar con un nuevo cuerpo legal en relación con la infancia, la Ley 16 618, dictada en 1967. Ésta mantuvo la Doctrina de la Situación Irregular y creó el Consejo Nacional de Menores (Coname), definido como servicio público cuya tarea era “coordinar las medidas destinadas a brindar asistencia, protección y rehabilitación a niños, niñas y adolescentes, por medio de la asistencia técnica, supervisión y entrega de recursos a los organismos públicos y privados encargados” (Ley 16 618, 1967). Este diseño difería de los otros servicios públicos en cuanto a la delegación de funciones en manos de terceros. La Ley 16 618, también creó la Policía de Menores con la función de “prevenir la delincuencia, recoger a los menores en Situación Irregular o con necesidades de protección, ejercer labores de vigilancia en lugares

que determine el Coname y llevar a cabo órdenes judiciales emitidas por los Tribunales de Menores” (Ley 16 618, 1967).

El advenimiento de la dictadura militar en 1973, puso fin al Estado de bienestar que caracterizaba el modelo chileno, dando paso a reformas neoliberales que redujeron la presencia del Estado frente a la iniciativa privada. En este contexto se incrementó la participación de los organismos privados en la atención de la infancia a través de convenios de atención con el Estado, delegando en ellos la gestión de instituciones y programas. Como parte de esta transformación, el Coname se convirtió en el Servicio Nacional de Menores (Sename) en 1979, y fue definido como “un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, encargado de ejecutar las acciones que sean necesarias para asistir o proteger a los menores”. En concordancia con el rol subsidiario del Estado, su función fue “estimular, orientar, coordinar y supervisar técnicamente la labor que desarrollen las entidades públicas o privadas que coadyuven en sus funciones” (Decreto Ley N° 2 465, 1979). Si bien los gobiernos democráticos que siguieron a la dictadura se mostraron críticos del modelo económico, el sistema de subvenciones para atender a la niñez no ha sido modificado.

## Marco normativo o legislativo

A partir de los años noventa, se produjo un punto de inflexión en el sistema proteccional. A nivel político se transitó de la dictadura a la democracia y el país firmó la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Este instrumento jurídico implicó un cambio de paradigma en el abordaje de la infancia desde un sistema tutelar basado en la Doctrina de la Situación Irregular a uno basado en la Doctrina de la Protección Integral (Beloff, 1998).

La ratificación de la Convención obligó al Estado chileno a adecuar su normativa interna, lo que significó aprobar una serie de leyes que ampliaban las libertades individuales y que iban en beneficio de la infancia. Entre ellas se pueden mencionar:

- **1998, Ley 19 585 de Filiación Única**, que puso fin a la distinción entre hijos/as legítimos, naturales e ilegítimos, aplicándose a todos el mismo trato jurídico.
- **2004, Ley 19 947 Nueva Ley de Matrimonio Civil**, que permitió el divorcio con disolución de vínculo, en reemplazo de la ley de 1884 que no lo permitía.
- **2005, Ley 19 968 de los Tribunales de Familia**, que reemplazaron los Juzgados de Menores, asumiendo las funciones de tramitar y fallar demandas de divorcios, alimentos, cuidado personal de los niños, adopción y medidas de protección en situaciones de vulneración. Esta ley estableció un catálogo de medidas cautelares, entre ellas la internación, solo como medida restrictiva y excepcionalísima, e incorporó el derecho de los NNA a ser oídos como elemento esencial en la decisión judicial.
- **2005, Ley 20 032 de Subvenciones**, que estableció procesos de licitación para los organismos colaboradores del Sename con la intención de fomentar la especialización y la competencia entre quienes ejecutan programas de atención a la infancia.
- **2007, Ley 20 084 de Responsabilidad Penal Adolescente (RPA)**, que estableció como edad de responsabilidad penal a partir de los 14 años, eliminó la evaluación del discernimiento para establecer si el adolescente era o no sancionable, y reemplazó los Juzgados de Menores por un sistema de justicia especializado. Propuso además penas alternativas a la privación de libertad y estableció instituciones de detención diferentes a las de los adultos bajo tutela del Sename con el propósito de rehabilitación y protección.
- **2009, Ley 20 379 que crea un Sistema Intersectorial de Protección Social a la Infancia**, proponiendo una política de carácter universal, a cargo del Ministerio de Planificación, focalizando apoyos especiales a quienes

presentan alguna vulnerabilidad mayor.

- **2017, Ley 21 013 que tipifica un nuevo delito de maltrato**, considerando como falta penal el maltrato corporal a NNA, a una persona adulta mayor o a una persona en situación de discapacidad, sin necesidad de un resultado de lesión corporal.
- **2018, Ley N° 21 090 que crea la Subsecretaría de la Niñez**, dentro del Ministerio de Desarrollo Social con la misión de colaborar en la elaboración de políticas y planes; la coordinación de acciones, prestaciones y sistemas de gestión; la promoción de derechos, diseño y administración de instrumentos de prevención; estudios e investigaciones, así como la elaboración de informes para organismos internacionales, en el ámbito de los derechos de los niños.
- **2018, Ley 21 067, Defensoría de los Derechos de la Niñez**, que crea la figura del Defensor/a de los derechos de los niños, cuyo objetivo es la difusión, promoción y protección de los derechos de los niños.

Junto con las reformas legales, un avance importante hacia la descentralización y desjudicialización del sistema de protección en concordancia con los principios de la Convención, ha sido la creación, en el año 2001, de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), gestionadas a través de convenios entre el Sename y gobiernos locales o municipalidades. Esta nueva modalidad de intervención se caracteriza por un abordaje familiar y comunitario, así como por el énfasis en la prevención y promoción de los derechos infanto-juveniles. A través de las oficinas locales, los equipos profesionales ofrecen ayuda psicológica, legal y social a los NNA vulnerados en sus derechos y a sus familias, privilegiando las acciones destinadas a evitar la separación de la familia o de las personas encargadas de su cuidado personal, y facilitando el acceso efectivo a los programas, servicios y recursos disponibles en la comunidad. De las seis oficinas existentes en 2001, actualmente se dispone de 233 a lo largo del país, que cubren el 78% del

territorio, y una oferta de 800 000 plazas en promoción, prevención y atención especializada (Sename, 2012).

Otra iniciativa relevante hacia una política más integral respecto de los NNA es el Sistema de Protección Social “Chile Crece Contigo” creado en 2007, cuya misión es acompañar, proteger y apoyar a todos los niños, niñas y sus familias, a través de un conjunto integrado de intervenciones sociales de carácter universal y otras prestaciones diferenciadas para menores en situación de vulnerabilidad. La incorporación al subsistema es a través del primer control de embarazo en un centro de salud público, y lo realiza la matrona con la entrega de la guía de gestación y el nacimiento. Este acompañamiento se extiende hasta los nueve años y se espera seguir ampliando el rango de edad a futuro (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020a). Adicionalmente, el programa apoya a las comunidades para que desarrollen un entorno inclusivo de las necesidades particulares de cada NNA. El programa surge bajo el alero del Ministerio de Planificación, el cual en 2011 se convirtió en Ministerio de Desarrollo Social y en 2018 en Ministerio de Desarrollo Social y Familia. “Chile Crece Contigo” tiene una cobertura de 75 a 80%, focalizándose la mayor cantidad de beneficios en el 60% de la población infantil más vulnerable (Clarke *et al.*, 2019).

El Ministerio de Desarrollo Social y Familia se creó con el objetivo de apoyar a las familias y generar condiciones que les permitan alcanzar la mejor calidad de vida posible, a lo largo de las distintas etapas de sus integrantes. La estructura original de este Ministerio contemplaba dos subsecretarías: de Servicios Sociales, y de Evaluación Social, a las que se agregó, en 2018, la Subsecretaría de la Niñez (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). A esta instancia, que tiene por mandato la promoción de los derechos de los NNA y la prevención de la vulneración, le corresponderá hacerse cargo del Sistema de Protección y Garantía Integral de los Derechos de los Niños, que consiste en un “conjunto de políticas, instituciones y normas destinadas a respetar, promover y proteger el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, cultural y social de los niños hasta el

máximo de los recursos disponibles en el país, debiendo el Estado, en caso de no ser suficiente, acudir a la cooperación internacional” (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). Este sistema se sustentaría en la Ley marco Sobre Garantías y Protección integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, la cual fue aprobada en enero del 2022, después de 7 años de discusión en el Parlamento y de revisión de distintos textos legales desde hace mas de 20 años. La aprobación de esta ley viene a saldar una deuda de la clase política con la infancia, considerando que Chile ha sido el último país de América Latina y el Caribe en contar con una norma jurídica de este tipo, acorde a los estándares definido por la CDN (Unicef, 2022).

## Estructura del Sistema de Protección

El Sename, creado hace casi cuatro décadas, bajo dependencia administrativa del Ministerio de Justicia, tiene como misión: “Contribuir a la prevención, promoción, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes vulnerados en sus derechos, así como a la responsabilización e inclusión social de jóvenes infractores de ley”. Este servicio, altamente centralizado, tiene múltiples áreas de intervención: a) Protección de Derechos (oficinas de protección de derechos, programas de atención ambulatoria, centros de diagnóstico, atención residencial y de acogimiento familiar), b) Adopción, y c) Jóvenes en conflicto con la ley (Sename, 2020).

Durante el año 2019, 187 825 NNA, correspondiente al 4% de la población infanto-juvenil fueron atendidos en el área de Protección de Derechos del Sename, 90.7% en programas ambulatorios, 5% en cuidado alternativo familiar, 3.8% en cuidado alternativo residencial, y 0.3% en el programa de adopción (Unicef, 2020). El acogimiento familiar constituye actualmente alrededor del 50% de los cuidados alternativos. Esta cifra ha ido en aumento en los últimos 15 años, en desmedro de la internación, la cual disminuyó en 48% entre 2006 y 2015 particularmente para niños menores de seis años (Gale, 2016). La mayor parte de los programas de acogimiento familiar han

priorizado la colocación de los niños con la familia extensa, aunque gradualmente se está impulsando la participación de familias externas (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020b).

Para los NNA en cuidado residencial se dispone de aproximadamente 250 centros, de los cuales en su gran mayoría (90%) son administrados por Organismos Colaboradores del Sename, mientras que el 10% son de administración directa del sistema estatal (INDH, 2018). El tamaño de las instituciones varía en una combinación de grandes centros que aún persisten y una gran mayoría de centros medianos o pequeños (60% tienen menos de 30 niños), siguiendo las recomendaciones de expertos de disminuir el número de niños por institución (Unicef, 2013). La gestión de los diferentes programas es responsabilidad del Sename y sus organismos colaboradores, en su mayoría instituciones privadas, supervisadas y parcialmente financiadas a través de subsidios del Estado. Los recursos son asignados de acuerdo con factores como: características de los niños atendidos (edad, complejidad), tipo de intervención y situación geográfica, y cubren alrededor del 65% de lo requerido para un buen cuidado, por lo que las instituciones deben generar fondos adicionales por medio de actividades de caridad. Dado que muchas instituciones tienen dificultad para gestionar estos recursos, existen amplias diferencias entre los distintos programas respecto a la calidad de los cuidados otorgados a los niños y niñas que son separados de sus familias (García Quiroga y Hamilton-Giachritsis, 2014).

Las causales de ingreso más frecuentes de los NNA a los sistemas de cuidados residenciales son inhabilidad parental, negligencia y diversas formas de maltrato (Consejo Nacional de Infancia, 2017). El ingreso debe ser autorizado por el juez/a de familia, siempre y cuando no exista familiar dispuesto a asumir el cuidado. El tiempo de estadía más habitual es de uno a dos años, considerando que la normativa indica un tiempo máximo de permanencia de dos años. Sin embargo, en el año 2017 un 23.4 % de los niños excedían ese plazo. Por otra parte, un porcentaje no especificado de niños, si bien

son egresados dentro del plazo establecido, posteriormente son reingresados al mismo u otro dispositivo (Irruarizaga, 2016).

Respecto de la intervención, el informe de Auditoría Social sobre el Sistema de Cuidado Residencial (Sename, 2019) indica que entre 67 y 85% de los niños, dependiendo de la institución, cuenta con un diagnóstico acerca de las condiciones que dieron origen a la decisión de la internación, el nivel de daño presentado, así como las competencias parentales de los adultos responsables de su crianza. De ese total, alrededor del 95% cuentan con un Plan de Intervención, pero solo en el 60% de los casos está actualizado, y en alrededor del 30% de los casos, el Plan de Intervención no considera objetivos de intervención familiar con miras a la reunificación familiar. Esta falencia daría cuenta de la alta tasa de niños (82.5%) que, si bien, vuelve con su familia biológica al término de la internación, reingresa al sistema al poco tiempo. Es posible observar entonces, una “inestabilidad permanente” en las trayectorias vitales de los niños y niñas, es decir, un constante tránsito entre distintos tipos de cuidado (familia extensa, familia externa, familia de origen, y residenciales de distinto tipo).

Los escasos estudios de seguimiento de los NNA en cuidado alternativo son indicativos del impacto negativo de esa experiencia, 11.2% de los NNA que ha vivido en residencias han sido encarcelados en algún momento de sus vidas posterior al egreso (Sename, 2005) y el 8% de los adolescentes han ingresado al sistema de justicia juvenil 12 meses después de abandonar el sistema de protección (Álvarez, 2012). Por último, 25% de las personas en situación de calle habían vivido en un centro residencial durante su infancia (Ministerio Desarrollo Social, 2012)

## *Crisis del Sistema de Cuidados Alternativos*

Informes internacionales y nacionales recientes dan cuenta de graves falencias del sistema de acogimiento residencial en Chile (Corporación Administrativa del Poder Judicial, 2013; Instituto Nacional de Derechos Humanos 2018; Organización de Naciones

Unidas, 2018). Éstas se centran mayoritariamente en grandes centros residenciales y entre las más relevantes se cuentan:

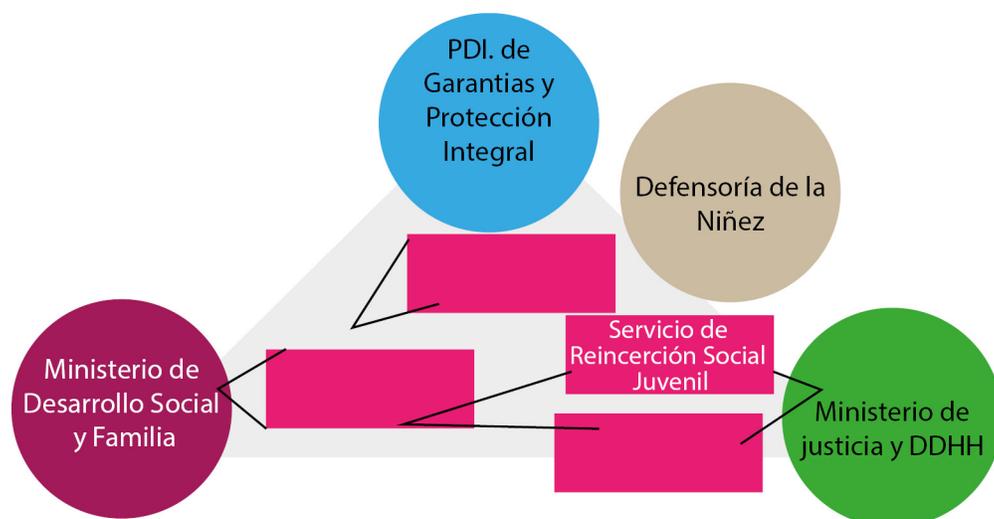
- a. El derecho de los niños a permanecer con su familia no está suficientemente garantizado. La pobreza es aún una causal de ingreso en centros residenciales, se aprecia falta de acompañamiento a las familias con dificultad, para prevenir la separación familiar y por otra parte 24% de los niños institucionalizados tiene hermanos en otros centros residenciales.
- b. Debilidad del Estado para proveer los cuidados apropiados, que se expresa en déficits en infraestructura, calidad, idoneidad y número suficiente de los equipos técnicos y profesionales, y sobrepoblación, en particular en los centros de administración directa de Sename.
- c. Insuficiente coordinación con servicios, lo que dificulta garantizar el derecho a salud y educación de los niños viviendo en cuidados alternativos.
- d. Falla en asegurar el derecho de los niños a opinar y a ser escuchados. El 39.4% de los centros señalan que no hay instancia de participación en la toma de decisiones por parte de los nna, un 31.8% no tiene protocolos de quejas o sugerencias, sólo un 32% de los nna puede hablar con jueces y un 30% con algún abogado. De reciente creación en este ámbito se destaca el programa “Mi abogado” que tiene como objetivo otorgar representación jurídica personalizada a los NNA.
- e. Insuficiente protección contra todo tipo de violencia y abuso. De acuerdo con un informe del año 2018, el 80.4% de los centros residenciales ha presentado maltrato intraresidencial grave, y en el 58.3% el maltrato fue provocado por funcionarios del centro, responsables del cuidado de los residentes (Policía de Investigaciones, 2018).

Frente a estas graves falencias, el gobierno ha implementado diversas medidas, entre ellas, el fortalecimiento del cuidado alternativo de base familiar por sobre el residencial, por medio del Programa Familias de Acogida Especializada (FAE) (Ministerio de Justicia y DDHH, 2018). Sobre este aspecto, sin embargo, la experiencia internacional sugiere ser cautelosos. Por una parte, los NNA con trastornos emocionales y de comportamientos graves muestran resultados positivos del tratamiento residencial basado en un enfoque holístico y ecológico (Hair, citado en Muñoz *et al.*, 2015). Por otra parte, el cierre total de las residencias no es viable sin un sistema robusto de acogimiento familiar. Lamentablemente, existe escasa disponibilidad de estudios en Chile que evalúen esta modalidad de atención, y éstos indican dificultad en el reclutamiento de familias de acogida, relacionada entre otras causas con escasa promoción, falta de estándares, falta de incentivos (financieros, apoyo profesional, entre otros) y estereotipos negativos asociados con el papel de las familias de acogida (García Quiroga *et al.*, 2017; Muñoz *et al.*, 2015; Zavala, 2015). Adicionalmente, los cambios en la composición de las familias en Chile entran en conflicto con los criterios de elegibilidad de las familias de acogida, como madres que trabajan fuera del hogar, falta de familia extensa o simplemente falta de espacio físico (Muñoz *et al.*, 2015).

La magnitud de crisis, ha impulsado cambios en la institucionalidad del sistema de protección, reemplazando el Servicio Nacional de Menores por dos nuevas entidades: el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil —dependiente del Ministerio de Justicia—, y el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia —dependiente del Ministerio de Desarrollo Social—. El primero, aún en trámite legislativo, contempla la implementación de un modelo de intervención único y vinculante, mejoras en los estándares de calidad para la acreditación de los programas, y en los sistemas de información respecto de las intervenciones con adolescentes infractores. El segundo, puesto en marcha en octubre de 2021, se propone importantes mejoras, entre ellas; aumento de los recursos, focalización en la familia privilegiando el acogimiento

familiar sobre las residencias; disminución del tamaño de las residencias impulsando un modelo de residencias familiares, mayor participación de los niños y sus familias en las decisiones que les competen; mayor coordinación y colaboración con los agentes del Estado y de la sociedad civil, y capacitación continua de todos los funcionarios que se vinculan directamente con los niños, así, como asesoría de expertos en el desarrollo de los programas.

**Figura 1.** Estructura del sistema de Protección. Ministerio de Desarrollo social y Familia, 2021.



## Desafíos del Sistema de Protección

Si bien los cambios realizados en el último año han significado una mejora sustantiva permanecen como desafíos:

- **A nivel judicial,** establecer criterios que guíen las decisiones de los jueces, basadas en la evidencia empírica, dada la amplia disparidad de criterios que existe actualmente (Vargas y Correa, 2011; Henríquez Galindo, 2018). Asimismo, revisar periódicamente las medidas de protección para su continua adaptación y justificación. Por otra parte, es indispensable implementar mecanismos de

participación de NNA en los procesos de decisión, garantizando que sean informados de las decisiones que se toman, que puedan dar a conocer su opinión y su visión sobre los cuidados que reciben.

- **A nivel de la gestión de los programas,** aumentar significativamente la cantidad de recursos a las instituciones, junto con una adecuada fiscalización de su uso (Centro de Políticas Públicas, U. C, 2017). Así mismo, continuar con la incorporación del enfoque de relaciones en los sistemas de cuidados alternativos, considerando que la continuidad en la figura de cuidado tiene un rol fundamental para el desarrollo de los NNA separados de sus familias (Lawler *et al.*, 2010; Hogar de Cristo, 2017; García Quiroga y Hamilton-Giachritsis, 2017). Esto resulta muy importante considerando la alta rotación y discontinuidad en las trayectorias vitales de los NNA, muchas veces debido a estrictos tiempos máximos de estadía en los programas, lo que resulta en egresos fallidos y reingresos luego a otros programas (García Quiroga y Hamilton-Giachritsis, 2014).
- **Por último,** generar programas de acompañamiento, supervisión y formación continua para los equipos que trabajan en los distintos programas de protección residencial y a las familias de acogida. Construir guías técnicas con base en la investigación local sobre buenas prácticas y recursos locales, a la vez que potenciar el desarrollo de la investigación nacional en relación con los sistemas de protección infantil.

En síntesis, en los últimos 30 años, se aprecian avances significativos en la protección de la infancia en Chile, así como la persistencia de nudos críticos. Dentro de las mejoras se destacan la modernización de la legislación interna en sintonía con los principios de la CDN, que culmina con la aprobación en enero de 2022 de la Ley de Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. El desarrollo de políticas universales de protección de la infancia y el

reemplazo del Servicio Nacional de Menores creado bajo la doctrina de Situación Irregular, por dos servicios especializados alineados con los principios de la Convención.

En menor medida, se observa avances hacia una mayor articulación institucional de las políticas, programas y servicios destinados a NNA vulnerados en sus derechos, a través del Ministerio de Desarrollo Social, lo que se espera se profundice con la entrada en vigencia de la ley marco.

Entre las tareas pendientes están redefinir el rol subsidiario del Estado y la utilización de criterios de mercado en la administración de los programas de atención; superar las deficiencias y vulneraciones a sus derechos que sufren los NNA en el sistema de cuidados alternativos, particularmente en centros residenciales y la falta de seguimiento de los NNA una vez que egresan de los programas de cuidados alternativos.

## Referencias

- Alvarez, J. (2012). *Historia de adolescentes egresados de la red de protección del Sename y factores de riesgo de ingresar a la justicia juvenil*. Unidad de Estudios del Servicio Nacional de Menores. <https://www.sename.cl/wsename/otros/Reincidencia.pdf>.
- Beloff, M. (1998). Los Sistemas de Responsabilidad Penal Juvenil en América Latina. En García Mendez, E. y Beloff, M. (eds.). *Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el Marco de La Convención Internacional sobre los derechos del niño*. Temis Depalma.
- Brunaud, C. (2003). *Protección de la Infancia: Un tema de derechos humanos*. Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.
- Centro de Políticas Públicas U.C. (2017). Protección a la infancia vulnerada en Chile: la gran deuda pendiente, Propuestas desde la U. C. *Temas de la Agenda Pública*, 12, (101), pp. 1-19.

- Cillero M. (1994). Evolución histórica de la consideración jurídica de la infancia y adolescencia en Chile. En Pilotti, F. J. *Crisis y perspectivas del sistema de bienestar infantil en América*. Instituto Interamericano del Niño.
- Clarke, D., Cortés, G. y Vergara, D. (2019). *Creciendo Juntos: Evaluando la Equidad y Eficiencia de Chile Crece Contigo*. Recuperado de: <http://www.crececontigo.gob.cl/material-de-apoyo/material-para-equipos-chile-crece-contigo/estudios/>
- Consejo Nacional de la Infancia (2017). *Orientaciones para la intervención familiar con niños y niñas institucionalizados Modelo de Intervención para la revinculación familiar de niños y niñas de 0 a 3 años que permanecen en residencias de protección*. Recuperado de: <http://www.crececontigo.gob.cl/ORIENTACIONES-para-la-intervencion-familiar-con-ninos-institucionalizados.pdf>.
- Corporación Administrativa del Poder Judicial (2013). *Informe estadístico de los niños/as privados de cuidado parental en Chile*. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=10254yformato=pdf>.
- Cortes, J. (1994). Desarrollo de los Sistemas de Atención de la Infancia en Chile. En Pilotti, F. (ed.) *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile*. Instituto Interamericano del Niño.
- Decreto Ley N° 2465 (1979). Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6929>.
- Fuenzalida, D. (2014). *Protección jurídica y social de la infancia: situación actual en Chile desde la perspectiva del derecho público*. Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.
- Gale, C. (2016). El cuidado infantil alternativo y la desintitucionalización. Estudio de caso de Chile. *Centre for excellence for looked after children in Scotland*. Recuperado de: <http://www.observaderechos.cl/site/wp-content/uploads/2013/12/Cuidado-Infantil-Alternativo->

## **desinstitucionalizacion-ES.pdf**

- García Quiroga, M. y Hamilton-Giachritsis, C. (2014). In the name of the children: Public Policies for Children in out-of-home care in Chile. Historical review, present situation and future challenges. *Children and Youth Services Review*, 44, pp. 422-430. DOI: 10.1016/j.childyouth.2014.07.009.
- García Quiroga, M., Hamilton-Giachritsis, C. y Ibañez M. (2017). Attachment Representations and Socio-emotional difficulties in Alternative Care: A comparison between Residential, Foster and Family Based Children in Chile. *Child Abuse y Neglect* 70, pp. 180-189. DOI: 10.1016/j.chiabu.2017.05.021.
- García Quiroga, M. y Hamilton-Giachritsis, C. (2017). The Crucial Role of the Micro Caregiving Environment: Factors Associated with Attachment styles in Alternative Care in Chile. *Child Abuse y Neglect* 70, pp. 169-179. DOI: 10.1016/j.chiabu.2017.05.01.
- Henríquez Galindo, S. (2018). El Consejo Técnico de los Tribunales de Familia de Chile. Regulación, límites y proyección. *Revista de Derecho. Escuela de Postgrado*, 9, pp. 134-170. DOI:10.5354/0719-5516.2017.48394.
- Hogar de Cristo (2017). *Del dicho al derecho: Estándares de calidad para residencias de protección de niños y adolescentes*. Santiago de Chile. Recuperado de: [https://www.hogardecristo.cl/Libro-Del\\_dicho\\_al\\_derecho.pdf](https://www.hogardecristo.cl/Libro-Del_dicho_al_derecho.pdf)
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2018). *Informe Final. Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes acogidos en Centros Residenciales de Protección del Servicio Nacional de Menores y Organismos Colaboradores*. Recuperado de: [https://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Informe\\_del\\_Comit%C3%A9\\_de\\_la\\_Ni%C3%B1ez\\_de\\_ONU.pdf](https://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Informe_del_Comit%C3%A9_de_la_Ni%C3%B1ez_de_ONU.pdf)
- Irruarizaga, F. (2016). Rediseñando el sistema de protección a la Infancia en Chile. Entender el problema para proponer modelos de cuidado alternativos y ayudar a la reunificación familiar. *Estudios Públicos*, 141, pp. 7-57.
- Lawler, M., Shaver, P. y Goodman G. (2010) Toward relationship-based

child welfare services. *Children and Youth Services Review* 33(3), pp. 473-480.

Ley N° 16.618 (1967). *Ley de Menores*. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28581>

Memoria Chilena (2019). *La Infancia en el siglo XX*. Recuperado de: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3521.html>.

Mettifogo, D. y Sepúlveda, R. (2004). *La situación y el tratamiento de jóvenes infractores en Chile*. Serie de estudios CESC. Centro de Estudios en Seguridad. Santiago de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social (2018). *Historia del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia*. Recuperado de: <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/historia>.

Ministerio de Desarrollo Social (2017). *Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025*. Documento elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de la Infancia, con la colaboración de Unicef. Recuperado de: [http://www.creciendoconderechos.gob.cl/docs/Plan\\_Accion\\_NNA\\_2018-2025.pdf](http://www.creciendoconderechos.gob.cl/docs/Plan_Accion_NNA_2018-2025.pdf).

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020a). *Qué es Chile Crece Contigo*. Recuperado de: <http://www.crececontigo.gob.cl/>.

——— (2020)b. *Informe de Niñez y Adolescencia 2019*. Recuperado de: [http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe\\_de\\_Ninez\\_2019\\_Web.pdf](http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Ninez_2019_Web.pdf).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018). *Respuesta del estado de Chile al informe de la investigación relacionada en virtud del artículo 13 del protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*. Recuperado de: <http://decs.pjud.cl/estado-de-chile-presenta-informe-sobre-medidas-a-adoptar-en-respuesta-a-los-resultados-de-la-investigacion-del-comite-de-los-derechos-del-nino-de-las-naciones-unidas/>

Morales, E. (1994) Políticas Sociales y Niñez. En Pilotti, F. (ed.). *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile*. Instituto Interamericano

del Niño.

Muñoz, C., Fischer, C., Chia, E. y LaBrenz, C. (2015). Child Welfare in Chile: Learning from International Experiences to Improve Family Interventions. *Soc. Sci*, 4, pp. 219–238; doi:10.3390/socsci4010219.

Organización de Naciones Unidas (2018). *Informe de la investigación relacionada con Chile en virtud del artículo 13 del protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*. Comité de los Derechos del Niño. Recuperado de: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/2018-Informe-del-Comit%C3%A9-de-los-Derechos-de-la-Ni%C3%B1ez.pdf>

Patronato Nacional de la Infancia (2019). Nuestra Historia. <http://www.patronato.cl/conocenos/nuestra-historia/>.

Policía de Investigaciones (2018). *Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores*. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://media.elmostrador.cl/2019/07/informe-emilfork.pdf>

Schonhaut, L. (2010). “Profilaxis del Abandono”: Cien Años de Protección de la Infancia en Chile.

*Revista Chilena de Pediatría* 81(4), pp. 304-312.

Sename (2005). *Efectos de los programas de Sename en la integración social de niños y niñas*. Recuperado de: [https://www.sename.cl/wsename/otros/doc\\_sename/Efectos\\_prog\\_Sename.pdf](https://www.sename.cl/wsename/otros/doc_sename/Efectos_prog_Sename.pdf)

——— (2012). Sistematizando buenas prácticas: Estudio en 6 OPD de la Región Metropolitana. *Colección Serie Documentos Técnicos*, 1, (1), pp. 1-256.

——— (2019). *Informe Final Auditoría Social sistema de cuidado alternativo residencial*. Recuperado de: <https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2016/10/Informe-FINAL-Auditoria-Social-08-04-2019.pdf>

——— (2020). *Misión y Objetivos*. Recuperado de: <https://www.sename.cl/web/index.php/mision-objetivos/>

- Unicef (2013). *La situación de NNA en las instituciones de protección y cuidado en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.relaf.org/biblioteca/UnicefLaSituaciondeNNAenInstitucionesenLAC.pdf><https://www.relaf.org/biblioteca/UNICEFLaSituaciondeNNAenInstitucionesenLAC.pdf>
- (2020). *Niños, niñas y Adolescentes en Chile 2020*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/chile/informes/ninos-ninas-y-adolescentes-en-chile-2020>.
- (2022). *Felicita y celebra aprobación en el Congreso de la Ley de Garantías de la Niñez*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/unicef-felicita-y-celebra-aprobacion-en-congreso-de-ley-de-garantias-de-la-ninez>.
- Vargas, M. y Correa, P. (2011). La voz de los niños en la Justicia de Familia de Chile. *Ius et Praxis* 17(1), pp. 177-204. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122011000100008>.
- Zavala, M. I. (2015). *Acogimiento familiar en Chile: Análisis de los perfiles familiares y del ajuste de niños y niñas*. Memoria presentada para optar al grado de Doctora en Psicología. Universidad de Sevilla.

# REFLEXIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA EN COLOMBIA

*María Cristina Torrado Pacheco*  
Observatorio sobre infancia,  
Universidad Nacional de Colombia

Resulta difícil hacer un balance de las políticas de la infancia en Colombia; entre otras razones, por la dificultad de acotar cuáles políticas públicas contribuyen al desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes (NNA) y por tanto, a la plena realización de sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989 y otros instrumentos del derecho internacional, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

¿Aportan las políticas agrarias o las de vivienda al disfrute de derechos de las y los ciudadanos más jóvenes? Sin lugar a dudas, por su relación con la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en el primer caso y por ser el fundamento de una vida digna para niñas, niños y adolescentes en el segundo; en consecuencia, todas las políticas públicas sociales o el componente social de muchas otras podrían considerarse pertinentes.

Así, el campo de las políticas públicas de infancia puede ampliarse para incluir un sinnúmero de políticas o reducirse a las que explícitamente se dirigen a este grupo poblacional. En el mejor de los casos, el campo será el resultado de un recorte por grupos de edad de las políticas sectoriales (salud, educación, cultura, trabajo, entre otras) más una multiplicidad de estrategias, planes, programas y acciones dirigidos a atender problemas específicos de la población infantil y adolescente (abuso sexual, trabajo infantil, vacunación y muchos más).

En consecuencia, el presente texto no intenta abarcar las políticas de infancia en Colombia en su totalidad. Solo se propone analizar dimensiones comunes a algunas de ellas con la intención de indagar si los modelos dominantes de política social, su implementación y resultados contribuyen a disminuir los altos índices de desigualdad y exclusión social en que vive una parte importante de la población infantil y adolescente en el país.

Sin desconocer los innegables logros alcanzados en la protección integral de los derechos de las NNA colombianos en las últimas décadas, es necesario señalar nuevos retos, deudas pendientes y opciones que deberían ser revisadas. Más aún, cuando el país se encuentra en un momento histórico muy importante relacionado con el proceso de construcción de la paz tras la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Antes de entrar en materia, se presentan algunas consideraciones sobre la situación de la población infantil colombiana con el ánimo de brindar elementos de contexto y así facilitar la comprensión de lo que aquí se plantea. A continuación, se hace una lectura crítica del modelo que orienta muchas de las políticas para la infancia en el país para pasar luego a resaltar las oportunidades que brinda el proceso de paz para avanzar en la construcción de un país más justo con sus NNA. El documento se cierra con unas reflexiones finales.

## Una caracterización de la infancia colombiana contemporánea

Al igual que otros países de América Latina, Colombia ha vivido en los últimos 20 años un proceso de transición demográfica resultado de la disminución de las tasas de natalidad y mortalidad. En consecuencia, se ha dado un menor crecimiento de la población y un cambio importante en la distribución por grupos de edad, es decir, una disminución de las personas menores de 15 años y un incremento de los adultos mayores de 65 años. En otras palabras, la

población colombiana envejece.

En efecto, aunque todavía la proporción de NNA, en relación con la población total, sigue siendo alta, ha venido disminuyendo de manera constante; al comenzar el siglo xx representaban el 43% de la población colombiana, y hoy en día son el 31%.<sup>1</sup> Especial mención merece el grupo entre 0 y 4 años que durante este mismo periodo pasó del 11.25 al 7.1%. No sobra aclarar que estas tendencias corresponden a los promedios nacionales en los que tienen un peso importante los grandes centros urbanos.

Según datos del censo nacional de población de 2018, en Colombia viven 14 500 000 personas menores de 18 años distribuidas de manera relativamente homogénea por sexo y grupos de edad. Por el contrario, la población infantil y adolescente está sobrerrepresentada en la zona rural y de manera especial en las comunidades indígenas y afrodescendientes, donde las tasas de natalidad superan el promedio nacional.<sup>2</sup> El mismo censo de 2018 encontró que los 644 500 niñas y niños menores de 14 años representan el 33.8% del total población indígena del país, proporción que desciende a 22.6% para el promedio nacional (DANE, 2019).

En cuanto a calidad de vida, si bien la mayor parte de los indicadores muestran en promedio mejoras significativas en los últimos años,<sup>3</sup> éstas no se distribuyen equitativamente entre la población infantil y adolescente a lo largo y ancho del país. En efecto, la pertenencia étnica, la zona o región de residencia y algunas características del hogar son determinantes en el acceso de las NNA colombianos a los servicios sociales y a las condiciones de vida necesarias para su bienestar, lo que genera brechas de equidad considerables (Vélez y Torres 2014).

El estudio realizado por García, *et al.* (2014) encontró que para el año 2011, más de un tercio (34%) de NNA colombianos vivían en situación de pobreza multidimensional con grandes diferencias interregionales y entre grupos socioeconómicos: por ejemplo, en el

departamento del Chocó, cuya población es mayoritariamente afrodescendiente, el porcentaje de pobreza infantil era más del doble del promedio nacional y cuatro veces el de Bogotá.

Esta realidad pone en evidencia la enorme distancia existente entre la igualdad jurídica de NNA colombianos, reconocida por el Código de Infancia y adolescencia, Ley 1098 de 2016, y la desigualdad existente en las condiciones socioeconómicas y las oportunidades entre grupos de la población más joven.

Tal como afirma Garay (2002), Colombia es una sociedad con una profunda exclusión social y discriminatoria de amplias capas de su población, a quienes se les impide desarrollar todas sus capacidades, disfrutar del desarrollo económico y social y participar en la vida democrática.

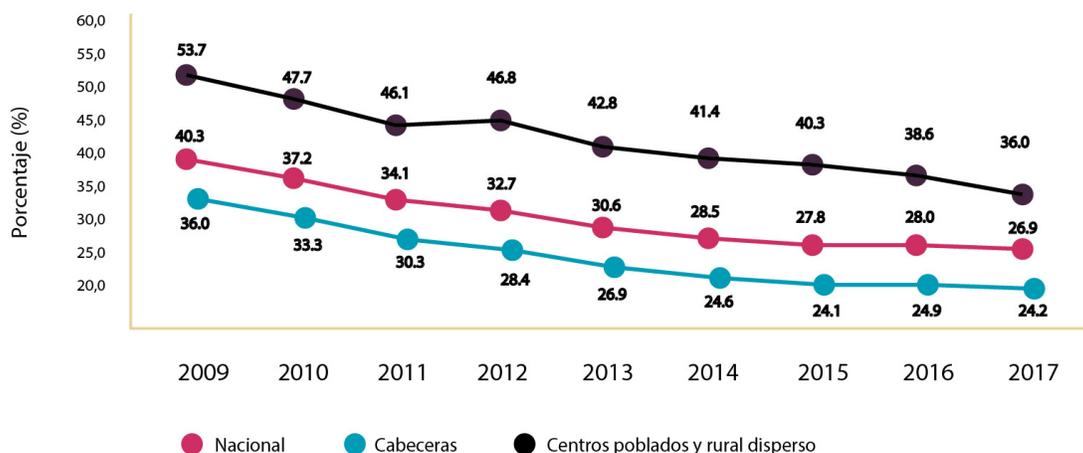
Una de las mayores evidencias de esta desigualdad, es la situación de pobreza en que viven los pobladores de la zona rural quienes, a pesar de los procesos migratorios y el desplazamiento forzado, aún representan el 23% de la población del país. Para el análisis de esta población debe considerarse que “la zona rural en Colombia se encuentra en una etapa de transición demográfica rezagada en comparación con el país urbano; la disminución de la tasa de fecundidad en la zona rural ha sido menos acelerada y la esperanza de vida al nacer es menor” (Acosta *et al.*, 2016, p. 9). En consecuencia, como sucede en otros países de América Latina, niñas y niños “están sobre representados en los quintiles más bajos de ingreso y de entrada, los hogares donde hay niños son más vulnerables” (*Idem*, p. 33).

Tal como se observa en la gráfica 1, en Colombia ha venido disminuyendo la pobreza monetaria<sup>3</sup> en los últimos años; para el 2017 en promedio, el 26.9% de la población es considerada pobre; sin embargo, esa proporción se incrementa en 9 puntos para los hogares ubicados en las zona rural. En el caso de la pobreza extrema<sup>4</sup> la diferencia es aún mayor, pues la proporción en los centros poblados y en la zona rural dispersa (15.4%) es más del

doble del promedio nacional (7.4%). Por su parte, en las ciudades de Quibdó y Riohacha<sup>5</sup> la incidencia (17 y 15% respectivamente) es más de 6 veces la de Bogotá (DANE, 2018).

Al analizar la tasa de incidencia de la pobreza monetaria, según características del hogar y zona de ubicación, se encuentra que “el 66.3% de las personas que pertenecen a una familia con tres o más niños en la zona de centros poblados y rural dispersa, son pobres, si viven en las cabeceras municipales, el porcentaje es de 61.6% y si están dentro de las 13 ciudades y áreas metropolitanas es de 50.8%” (DANE, 2018, p. 18). Si bien no se cuenta con información sobre la incidencia de la pobreza monetaria por grupos de edad, puede inferirse que las NNA conforman un grupo especialmente afectado por la pobreza, más aún si viven en zona rural.

**Gráfica 1.** Evolución de la pobreza monetaria en Colombia, 2009-2017.



Fuente: DANE, 2018. GRan Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2009-2017.

Como se sabe, la pobreza durante la infancia tiene una mayor repercusión en la trayectoria vital de las personas, por su carácter acumulativo y por el riesgo de generar efectos irreversibles en el desarrollo de sus potencialidades y capacidades individuales.

“Entre los niños que viven en situación de pobreza, la carencia

de una nutrición adecuada, la falta de cuidados de la salud o de educación, experiencias de violencia y abandono, entre otras privaciones, se suman y se traducen en un acceso limitado a un sinnúmero de oportunidades, lo que facilita que la pobreza pueda extenderse a lo largo de toda la vida, y reproducirse intergeneracionalmente” (CEPAL y Unicef, 2017, p. 11).

La identificación de privaciones específicas para las NNA es reconocida como la mejor estrategia para comprender las particularidades de la pobreza infantil, lo que explica el desarrollo de índices multidimensionales específicos. En el caso colombiano, desde el 2010 se realizan periódicamente mediciones para calcular un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para toda la población, construido con base en 15 indicadores agrupados en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo, acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.

Según este índice en el año 2017, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en el país fue de 17%, y en los centros poblados y la zona rural dispersa de 36.6%; este último es tres veces el de las grandes ciudades (11.4%). Las variables con mayor peso en el IPM para este año fueron en su orden: trabajo informal, bajo logro educativo<sup>6</sup> y rezago escolar; a estas variables en la zona rural se suman las relacionadas con falta de agua potable y a una adecuada eliminación de excretas (DANE, 2018).

En el estudio realizado por García *et al.* (2014, p. 42), con el propósito de calcular un IPM específico para la población infantil y adolescente, se encontró que para el 2011 en Colombia “el grupo de edad con mayor nivel de pobreza multidimensional fue el de tres a cinco años (37%), seguido por los adolescentes (35.2%), luego los niños de seis a once años (33.6%) y, finalmente, los de cero a dos años (28.6%)”.

Las variables relacionadas con educación incluidas en el índice de pobreza multidimensional infantil (acceso a educación inicial,

asistencia y rezago escolar) contribuyen de manera significativa a explicar la pobreza de los más pequeños y la de los adolescentes, confirmando que el país sólo ha logrado consolidar la educación básica obligatoria, razón por la cual el promedio de años de educación de la población no supera los ocho años. El estudio identificó la carencia de agua potable y saneamiento, propia de la zona rural, como una de las variables con mayor peso en la pobreza infantil multidimensional en todos los grupos de edad (entre 10 y 19%).

En opinión de García *et al.*, “si bien la incidencia de la pobreza infantil multidimensional es alta, representa un avance con respecto al 2008. El IPM-N de la población infantil en general, bajó de 43% en el 2008 a 34% en el 2011” (2014, p. 42).

Este logro, así como aquellos reflejados por otros indicadores sobre la situación de la infancia en el país, son el resultado de iniciativas e inversiones continuas por parte del Estado para disminuir los índices de pobreza de la población y para mejorar el acceso y la cobertura de servicios de salud, educación y cultura para la mayoría de las niñas, niños y adolescentes.<sup>7</sup> Sigue pendiente asegurar la no discriminación generada por la precariedad de la oferta, las barreras de acceso y la baja calidad de los servicios en algunas regiones del país y para ciertos grupos de la población infantil y adolescente.

Como ya se ha señalado, algunas condiciones vuelven más vulnerables a ciertos grupos de niños aumentando sus probabilidades de vivir en condiciones de pobreza y exclusión, como son la clase social, el género y la condición étnico-racial, el territorio en que viven, entre otros. “Entre las injusticias y desigualdades que sufren las niñas, y que contribuyen a la generación de condiciones de pobreza, se encuentra el embarazo adolescente, la violencia de género, el trabajo doméstico y el matrimonio infantil” (CEPAL y Unicef, 2017, p. 7).

Así, a los subgrupos de la población infantil que requieren especial atención de las políticas públicas —quienes pertenecen a los

pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes y/o viven en zona rural— se suman las niñas y mujeres adolescentes, principales víctimas de múltiples formas de violencia. Mientras los varones se ven más expuestos al asesinato y las lesiones personales en el espacio público, ellas son las principales víctimas de la violencia sexual, así como de otros delitos contra su integridad en su propio hogar.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el 2017 será recordado como el año con mayor número de casos de presunto delito sexual en el país, en la última década. Así “durante el periodo comprendido entre 2008 y 2016, atendió 21 385 casos anuales, mientras que en el año 2017 se elevó la cifra a 23 798. (...). Si se analiza por grupos etarios, se encuentra que el 86.83% de los casos se cometieron contra NNA, mientras el examen por género, revela que el 85.4% de las víctimas fueron mujeres” (Forensis 2017, p. 303).

¿Pueden las políticas de infancia ignorar esta realidad o por el contrario, deben convertir en una de sus prioridades la lucha contra la desigualdad y así contribuir a la construcción de una sociedad más justa e incluyente? Se trata de un asunto ético, pues resulta moralmente inaceptable la muerte de niñas y niños por hambre o por enfermedades relacionadas con el consumo de agua insegura; también lo es que carezcan de las condiciones de bienestar que les permitan realizar su proyecto de vida y participar de la vida social como ciudadanos en pleno sentido. Estos son algunos desafíos de las políticas públicas de infancia en el país.

Reconocer que no existe una infancia a la cual se orientan las políticas públicas y que, por el contrario, son la diversidad cultural y social, así como la desigualdad, las condiciones que definen cómo viven las NNA en Colombia, plantea retos importantes para quienes diseñan e implementan dichas políticas. Eso explica el creciente interés por incorporar los enfoques diferenciales y territoriales buscando atender las particularidades de ciertas zonas y grupos de la población, sin perder de vista el objetivo último de asegurar la

equidad.

A pesar de esa “toma de conciencia”, la invisibilidad de la infancia indígena, afrodescendiente o campesina en las políticas públicas persiste; con frecuencia se diseñan intervenciones estandarizadas como si Colombia fuera un país social y culturalmente homogéneo. En opinión de Castillo (2017), a pesar del reconocimiento constitucional como una nación multicultural, las políticas educativas relacionadas con formación docente y lineamientos pedagógicos y curriculares, aún no reconocen las infancias diferenciadas, pues se privilegian nociones y criterios universales y, en muchos casos, se asumen directrices globales.

Por otra parte, aun cuando desde 2008 el país cuenta con políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en su diseño no “se hace énfasis en la población más frágil... los niños y niñas que mueren por desnutrición en diferentes regiones de Colombia” (Del Castillo, 2017, p. 163), en especial en la zona rural. Según la misma autora, es necesario ir más allá de intervenciones puntuales, como los programas de asistencia alimentaria, para dar paso a iniciativas que busquen combatir las causas estructurales de la inequidad; si la desnutrición crónica de las niñas y niños que viven en la zona rural es casi el doble de la población urbana,<sup>8</sup> es por el déficit del saneamiento básico, el hambre, la pobreza y en general una situación de desprotección.

Sin embargo, las acciones diferenciadas necesarias en la lucha contra la desigualdad, no deben conducir necesariamente al diseño e implementación de programas para la atención de problemáticas muy específicas ni a la focalización de las acciones en grupos de la población claramente delimitados como único criterio. Estas opciones conducen a la fragmentación de la política social y de la institucionalidad responsable, a la dispersión de recursos y a segmentar los servicios sociales sin asegurar los mismos niveles de calidad, profundizando así la inequidad.

Desde una perspectiva de derechos, las políticas para la infancia

deben ser pensadas con vocación universal —las mismas prestaciones con calidad homogénea para todos los niños y niñas— aun cuando en su implementación se requieran acciones focalizadas en algunos grupos de la población para eliminar barreras de acceso o disminuir un riesgo particular. Si bien esta opción puede parecer costosa, es la que según numerosos analistas asegura mejor en el mediano y largo plazo una mayor igualdad, cohesión social y eficiencia (Filgueiras, 2014, pp. 20-21).

Bien entendidas, las políticas de infancia o, por lo menos una parte importante de ellas, tienen como principal propósito garantizar a todas las NNA de un territorio, el mismo nivel de bienestar necesario para su desarrollo como personas, en otras palabras, el acceso a bienes y servicios definidos colectivamente como deseables. Desde esta perspectiva, las políticas de infancia pueden contribuir de manera definitiva a construir ciudadanía social y derechos universales desde los primeros años de la vida.

¿Cómo pueden las políticas públicas para la infancia asegurar la equidad desde el comienzo de la vida en sociedades profundamente desiguales como la colombiana? Sin duda, no es fácil responder a esta pregunta, entre otras razones por la compleja dinámica social y económica que genera y mantiene la desigualdad. Según Filgueiras (2014), además del Estado, principal actor en la redistribución del bienestar, existen otros determinantes de la desigualdad socioeconómica: la distribución original de activos, los mercados laborales y el empleo, las pautas de formación y disolución familiar, así como los mecanismos de agregación residencial y social que se dan en las comunidades.

Con el caso, visible desde 2015, de muerte por hambre de niños y niñas menores de cinco años de la comunidad wayúu, el pueblo indígena más grande del país asentado en el departamento de La Guajira,<sup>9</sup> se hizo evidente la interacción de diversos factores relacionados con el bienestar de los más pequeños tales como la disponibilidad de agua y alimentos, el deterioro ambiental, el debilitamiento de prácticas culturales de crianza y la dificultad para

acceder a servicios de salud materno-infantil oportunos y de calidad, entre otros.

¿Puede concluirse de este caso la inexistencia de políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional como el determinante de la muerte de niñas y niños de esta comunidad? La implementación de numerosos programas para la atención integral a la primera infancia en estos territorios no permite afirmar que ha habido un total abandono por parte del Estado. ¿Se trata más bien de ineficacia de las intervenciones, derivada de una perspectiva sectorial que no reconoce el problema de manera integral, esto es, su origen multicausal?, ¿podrían diseñarse acciones de mayor impacto?

Con muy pocas excepciones, las políticas de infancia en Colombia se construyen desde la perspectiva de un único sector o centrándose en un problema específico, sin considerar los diversos factores que determinan la situación sobre la cual se quiere incidir. A ello se suman las dificultades al momento de establecer las articulaciones y complementariedades entre los diferentes sectores para asegurar a todas las NNA el disfrute de sus derechos y el restablecimiento en caso de vulneración.

Por esta razón, merece especial mención la política colombiana de atención integral a la primera infancia conocida como “De cero a siempre” por tratarse de una alternativa a las dificultades planteadas gracias a su enfoque poblacional. En efecto, para diseñar esta política se partió de definir los bienes y servicios a los cuales tienen derecho las niñas y los niños más pequeños, para luego identificar las entidades gubernamentales responsables de su garantía, sin olvidar el papel de la familia y la comunidad (Gobierno de Colombia, 2013).

De esta manera, “De cero a siempre” busca garantizar a todas las niñas y niños menores de seis años las condiciones de bienestar necesarias para su pleno desarrollo, más allá de los objetivos definidos por tal o cual sector. Se trata de un ejercicio novedoso en

la política social colombiana, resultado de un intenso trabajo intersectorial iniciado en 2011.

En la poca efectividad de las políticas de infancia incide también la desarticulación entre los diferentes niveles de gobierno y la debilidad técnica e institucional del Estado en muchas regiones del país, situación que conduce a una gestión ineficiente de los recursos y de las intervenciones públicas, facilitando la corrupción y la intervención interesada por parte de grupos armados y organizaciones delincuenciales.<sup>10</sup>

Si bien es cierto que, con base en lo establecido en el artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098, 2016), hay algunos avances en la formulación e implementación de políticas territoriales de infancia y adolescencia, aún no se logra incorporar el enfoque de protección integral y en la mayoría de los casos, dichas políticas se reducen a transcribir las políticas nacionales y sus objetivos sectoriales. Además, en la mayoría de los casos los gobiernos municipales no cuentan con verdaderos diagnósticos sobre la situación de las NNA en su territorio y carecen de recursos de inversión.

Como puede concluirse, las políticas públicas de infancia en Colombia enfrentan grandes desafíos tanto por la complejidad de los problemas a solucionar como por la diversidad social y cultural del país, la cual configura múltiples maneras de ser NNA. A lo que se agrega el reto por superar las condiciones de desigualdad arraigadas en la sociedad colombiana.

## La construcción de la paz, una oportunidad para construir equidad desde la infancia

A partir del cese al fuego y la firma del acuerdo suscrito entre el gobierno colombiano y las FARC en el 2016, el país ha presenciado el desarme y desmovilización de la mayoría de los integrantes del grupo guerrillero más antiguo y numeroso, y uno de los principales

actores del prolongado conflicto armado interno. Estos hechos constituyen apenas el comienzo de un largo camino por recorrer para construir un país en paz, proceso que deberá sortear numerosos obstáculos.

Para avanzar, la sociedad colombiana se enfrenta a una doble tarea: revertir los efectos del conflicto armado en numerosas personas y comunidades, así como transformar las condiciones políticas y sociales que contribuyeron a su origen y persistencia en el tiempo. Adicionalmente, es urgente llegar a acuerdos para el desarme y la desmovilización de los otros actores armados.

En relación con la población infantil y adolescente, construir la paz exige la reparación integral a quienes fueron víctimas directas y, además, saldar deudas históricas con las familias y comunidades que viven hoy en día en los territorios más afectados por el conflicto armado. En su gran mayoría, las NNA víctimas del conflicto armado vivían en la zona rural, en muchos casos lejos de los centros urbanos y en municipios donde la pobreza, la falta de oportunidades y la precaria presencia del Estado fortalecieron a los actores armados. Según cifras oficiales, una de cada tres víctimas del conflicto armado colombiano es menor de 18 años; es decir que cerca de 2 300 000 NNA fueron afectados de manera directa por los hechos del conflicto: desplazamiento forzado, reclutamiento y utilización, muerte o mutilación por minas antipersonales, abuso y explotación sexual, orfandad, entre otros. El 94% de estas víctimas fue obligado a dejar sus lugares de residencia para proteger su vida o la de sus familias (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, s/f.).

El Artículo 181 de la Ley 14 488 de 2011, conocida como la Ley de víctimas, establece que los NNA tienen derecho a la verdad, justicia y reparación integral; restablecimiento de sus derechos prevalentes y protección contra toda forma de violencia. De esta manera, se reconoce a las y los ciudadanos menores de 18 años como sujetos de derechos y de especial protección constitucional. Aún con grandes dificultades, Colombia avanza en la reparación individual y

colectiva de las víctimas del conflicto armado.

Como parte de la reparación integral “es necesario reconocer las afectaciones psicosociales que han sufrido las NNA, producto de los distintos hechos victimizantes que los han afectado y garantizar a todos y todas un acompañamiento adecuado que contribuya a su recuperación emocional y a la construcción de un proyecto de vida que les permita superar su condición” (Duran, 2016, p. 15).

Además de reparar a todas las víctimas, en los acuerdos con las FARC, el gobierno se comprometió a implementar planes para transformar el campo colombiano, con especial énfasis en los territorios más afectados por el conflicto armado, mejorando su productividad económica y buscando “reducir las enormes desigualdades entre los habitantes urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre los propios habitantes rurales y entre las distintas regiones de Colombia” (Ocampo, 2014, p. 2).

Para lograrlo, Colombia requiere políticas públicas orientadas a integrar el campo a la dinámica económica del país y a corregir las profundas inequidades de las condiciones en las que viven sus habitantes.

“La niñez rural y más aún quienes viven en regiones apartadas, nacen y crecen en condiciones de injusticia social y limitada garantía de sus derechos, lo que ha reproducido la transmisión intergeneracional de la pobreza y ha facilitado su utilización por los grupos armados y la delincuencia común. Si se implementa lo acordado, hay esperanzas de un cambio importante en estas condiciones.” (Duran, 2016, p. 25).

Más que proponer nuevas políticas o programas para la infancia y la adolescencia rural, es necesario superar la ineficiencia de las instituciones y/o la falta de eficacia de las políticas públicas existentes. Tal es el caso de la educación en sus diferentes niveles, donde se requiere un ambicioso programa para cerrar las brechas de cobertura y calidad entre el campo y las ciudades.

La superación del abandono institucional y las precarias condiciones de bienestar de los pobladores en las regiones del país donde habitan la mayoría de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, es sin duda una condición necesaria para la realización de los derechos sociales, económicos y culturales de las nuevas generaciones y un paso esencial en la construcción de una paz estable y duradera.

## Reflexiones finales

Se advertía al lector, desde las primeras líneas, sobre el alcance limitado que tenía el análisis de las políticas públicas de infancia en Colombia desarrollado en este texto; se requerirían muchas más páginas para dar cuenta de la evolución histórica de dichas políticas, de la arquitectura institucional responsable de su diseño e implementación, de los obstáculos que limitan sus resultados, entre muchos otros temas.

En cuanto a los desafíos, las políticas públicas de infancia en Colombia deben encontrar un equilibrio entre su carácter universal y la diversidad social y cultural de la población a la cual se dirigen. Asimismo, deberán hacerse esfuerzos adicionales por cerrar las brechas existentes en los niveles de bienestar de los grupos más rezagados, sin que ello signifique homogeneizar los diferentes contextos en los que transcurre la vida infantil.

Las condiciones creadas por el Acuerdo de paz firmado con las FARC puede convertirse en una excelente oportunidad para repensar, desde una perspectiva de ciudadanía, las políticas públicas que buscan garantizar los derechos sociales, y también los civiles, políticos y culturales, a las y los ciudadanos más jóvenes.

El país cuenta con el nivel técnico, las capacidades institucionales y la participación creciente de las regiones y comunidades de la Colombia pluriétnica y multicultural para enfrentar estos desafíos y así construir un país justo e incluyente para las NNA.

## Referencias

- Acosta, OL. *et al.* (2016). *La protección social de la población rural en Colombia*. Serie estudios y perspectivas, 32, Bogotá: CEPAL.
- Castillo, E. (2017). Indígenas y afrodescendientes: ausentes e invisibles en la política de educación inicial colombiana. En Duran, E. y Torrado, MC. *Políticas de infancia y adolescencia: ¿camino a la equidad?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- CEPAL/Unicef (2017). *Medición multidimensional de la pobreza infantil*. Santiago de Chile.
- Congreso de Colombia (2006). *Ley 1098, Código de Infancia y Adolescencia*.
- DANE (2018). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia - Año 2017*. Bogotá.
- (2019). *Estadísticas por tema: demografía y población. Censo Nacional de Población y Vivienda*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- Del Castillo, S. (2017). “La situación alimentaria y nutricional de la infancia en Colombia: exclusión e inequidad que las políticas públicas no resuelven”. En Duran, E. y Torrado, MC. *Políticas de infancia y adolescencia: ¿camino a la equidad?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Duran, E. (2016). *Recomendaciones para la inclusión de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la implementación de los acuerdos de la mesa de conversaciones de La Habana*. Sin publicar.
- Filgueiras, F. (2014) *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. CEPAL - Serie Políticas Sociales N° 188.
- Garay, Luis Jorge (2002). Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho. En *Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- García, S., *et al.* (2014) *Análisis de la pobreza multidimensional en niños,*

*niñas y adolescentes en Colombia: metodología y principales resultados*. Serie Documentos de Trabajo EGOB, Bogotá: Universidad de los Andes.

Gobierno de Colombia (2013). *Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre*. Bogotá: Fundamentos político, técnicos y de gestión.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2017). *Revista Forensis*. Recuperado de: <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+Interactivo.pdf/0a09fedb-f5e8-11f8-71ed-2d3b475e9b82>

Ocampo, J.A. (2014). *Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s/f). *Niños, niñas y adolescentes: sus derechos prevalecen*.

Vélez, C.E y Torres; M. F. (2014). *La desigualdad de oportunidades entre los niños colombianos: avances y retos del desarrollo humano en la última década*. Serie Documentos de Trabajo EGOB. Bogotá: Universidad de los Andes.

- 
- 1 Cálculos propios a partir de DANE, reloj de población, proyecciones a 30 de junio 2018.
  - 2 Según datos del censo 2005, mientras la tasa de fecundidad nacional (número de nacimientos de hijos vivos por cada mil mujeres en edad fértil) era de 75, para las indígenas era 124 y 89 para las mujeres afrocolombianas.
  - 3 Un hogar es clasificado como pobre cuando sus ingresos totales están por debajo del valor de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada.
  - 4 La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado.
  - 5 Quibdó es la capital del departamento de Chocó, donde se concentra una parte importante de la población afrodescendiente del país, mientras que

Riohacha es la capital del departamento indígena por excelencia:La Guajira.

- 6 La educación promedio de las personas mayores de 15 años en el hogar es menor a 9 años.
- 7 A manera de ejemplo: Entre 2010 y 2017, el Gobierno nacional, a través de las entidades de la Comisión para la Atención Integral a la Primera Infancia, invirtió cerca de 24.5 billones de pesos colombianos.
- 8 Mientras para la población infantil urbana la tasa es de 9.5%, para la rural es de 17.1%
- 9 Durante el 2015, la tasa de mortalidad infantil en estas comunidades se acercó a 40 por mil nacidos vivos, cuando la tasa nacional era de 15.
- 10 Recientemente, el país ha vivido varios escándalos por el incumplimiento, los sobrecostos y el desvío de recursos del programa de alimentación escolar, el cual es contratado con operadores privados por las autoridades locales.

# **SISTEMA DE PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ARGENTINA: SI SON EL FUTURO, RESOLVAMOS EL PRESENTE AHORA**

*Florencia Rodríguez*

El presente capítulo tiene como propósito generar una aproximación histórica y actual de las características institucionales y normativas del Sistema de Promoción y Protección de Derechos (SPPD) de niños, niñas y adolescentes (NNA) en general, y del sistema de cuidados alternativos en particular, en Argentina. Asimismo, se presenta la situación de los/as adolescentes y jóvenes que crecen y “egresan” en dicho Sistema. Finalmente, este capítulo pretende ofrecer una reflexión sobre los desafíos que tiene el Sistema y todos/as los/as que trabajamos para lograr la plena inclusión de los NNA en nuestro país.

## **Antecedentes históricos del Sistema de Protección de NNA**

Argentina es el segundo país con mayor extensión territorial de Sudamérica, después de Brasil. Cuenta con una población cercana de 40 millones de personas, de las cuales 8 996 095 son NNA (entre 0 y 17 años), representando al 22% de la población total, y 4 730 786 son jóvenes (entre 18 y 24 años) representando al 12% de la población total (INDEC, 2010). Es decir, un tercio de la población argentina son personas menores de 25 años.

Para comprender el SPPD de la niñez y la adolescencia en Argentina, es preciso considerar tres cuestiones, que dialogan y tensionan entre sí: 1) El papel del Estado en el desarrollo de políticas públicas en general y en las de protección social en particular, 2) Los

paradigmas imperantes en cada época sobre la niñez, y 3) El orden normativo vigente (Repetto y Tedeschi, 2013).

Durante los últimos siglos, han convivido en la política social de Argentina distintos paradigmas sobre la niñez, que tuvieron efectos en los modos en que se define la infancia, la cuestión social y los tipos de políticas particulares, manifestándose en la fisonomía del Estado y en el bienestar y la calidad de vida de las y los ciudadanos, particularmente de la infancia (Mazzola, 2016). Hay tres grandes elementos que distinguen la niñez de la adultez, y que se encuentran presentes, de un modo u otro, en los paradigmas imperantes de cada época: por un lado, la idea de una diferencia radical entre el mundo de lo adulto y el de lo infantil, que genera una separación de espacios, prácticas, comportamientos, sentimientos y hasta “modos de ser” (Ariès, 1973). Por otro lado, esta diferenciación está marcada por una jerarquía entre lo adulto y lo infantil, derivada de la idea del niño como un ser inacabado y, por ende, frágil, vulnerable y dependiente. Y, por último, el binomio infancia-adulthood supone que la infancia es un estado capaz de transformarse con el tiempo en su opuesto, es decir, la adultez. Se desprende entonces, la idea de un pasaje necesario, de preparación progresiva, para la vida adulta a través de fases de desarrollo (Gentile, 2011).

El llamado Paradigma de la “Situación irregular” tuvo lugar a inicios del siglo xx en un contexto de conformación del Estado-nación argentino. Los NNA eran considerados como “peligrosos” o “incapaces”, por lo tanto, debían ser “objeto” y tutela del Estado, con una fuerte intervención de instituciones religiosas y de caridad privada. En 1892 se creó el Patronato de la Infancia, y en 1919 se promulgó la Ley Agote N° 10 903, por medio de la cual un juez decidía la disposición de los niños que eran considerados peligrosos o se hallaban frente a una situación de “peligro o abandono moral o material” (SENAF y Unicef, 2012).

A mediados del siglo xx, comenzó a instaurarse un nuevo Paradigma de “Normalización de la infancia” (Mazzola, 2016). Este

paradigma se constituyó en el marco de un Estado presente a través de políticas distributivas, de acceso a servicios públicos y a la seguridad social, que se hicieron extensivas a los hijos e hijas de los trabajadores/as. Con una impronta adultocéntrica, los NNA eran considerados como “menores” a formar y educar a través de las instituciones del Estado, principalmente, la escuela.

En 1989, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), buscó fundar una nueva forma de comprender la niñez y adolescencia al reconocer que “en todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, la consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño” (Art. 3 de la CDN). La nueva institucionalidad que fundó la CDN significó un cambio de paradigma, basado en la concepción de los NNA como sujetos de derechos. Este paradigma se enmarca en un proceso de internacionalización de los derechos humanos generales primero y específicos después (como los derechos de niños/as, de las mujeres, etcétera), que ha dado lugar a una cultura legal global basada en una confianza relevante en lo jurídico como herramienta y motor del cambio político (Magistris, 2014). En Argentina, la Convención fue ratificada en 1990 a través de la Ley 23 849 y en 1994 se le otorgó jerarquía constitucional (Art. 75, inc. 22). Este paradigma, denominado de la “Protección Integral de Derechos”, se transformó en algo más que un parámetro normativo y se configuró en un articulador político y en un tópico moralmente cargado (Llobet, 2011), en un periodo marcado por la presencia creciente en el espacio público de un nuevo movimiento por los derechos humanos, que denuncia la violencia y el autoritarismo desplegado por el gobierno dictatorial, que arrasó Argentina a partir del 24 de marzo de 1976, y su plan sistemático de desaparición forzada de personas y apropiación de sus hijos/as (Grinberg, 2013). Sin embargo, el Paradigma de la Protección Integral se vio seriamente restringido a su uso retórico, en un contexto de retorno a una débil democracia y de políticas neoliberales, que achicaron las funciones del Estado y

focalizaron y descentralizaron la política social a través de los gobiernos subnacionales, provinciales y municipales altamente heterogéneos y desiguales a lo largo del país.

Desde inicios del siglo <sup>XXI</sup> hasta la actualidad, comenzó a institucionalizarse con mayor fuerza el Paradigma de la Protección Integral. En 2005 se aprobó la ley 26 061 de Protección Integral que crea el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Este sistema está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las NNA. Del mismo modo, el sistema establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional. La Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) se constituye como el órgano responsable de la coordinación de todas las instancias que intervienen en el Sistema de Protección Integral, el cual insta a que las políticas públicas de la niñez y adolescencia se elaboren de acuerdo con las siguientes pautas: *a)* Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de NNA; *b)* Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia; *c)* Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente; *d)* Promoción de redes intersectoriales locales y, *e)* Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (Art. 4, Ley 26.061).

En el actual SPPD se pueden reconocer tres instancias de actuación (Repetto y Tedeschi, 2013): la primera implica todo el conjunto de políticas públicas básicas y universales definidas como necesarias para el pleno desarrollo de los NNA en relación con la salud, educación, cultura, participación y desarrollo social, principalmente. La segunda instancia, son las medidas de protección integral de derechos, aquellas tomadas por el órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias NNA individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias. Están orientadas principalmente a la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares en relación con las NNA (Art. 33 y 35, Ley 26.061). La última instancia del SPPD son las medidas excepcionales, aquellas que se adoptan cuando las NNA estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen (Art. 39, Ley 26.061).

A pesar de los cambios normativos, no ha habido una institucionalización directa y homogénea del denominado “Paradigma de la Protección Integral de Derechos”, sino más bien, los distintos paradigmas conviven en la política social argentina, algunos con mayor o menor presencia que otros. En este sentido, la política social argentina no debe ser entendida como el resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño, sino como un proceso social y político que configura un campo de disputa constante (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012).

## Sistema de cuidado alternativo de NNA en la actualidad

La SENAF, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), realiza un relevamiento anual sobre la situación de NNA sin cuidados parentales<sup>11</sup> en la República Argentina, basado en los reportes que realizan cada uno de los sistemas provinciales, algunos con mayor sistematicidad que otros, lo que dificulta y limita la validez de los datos, pero al menos permite dar una visión general de la situación a nivel nacional. Según el último relevamiento del año 2017, las medidas de protección integral —aquellas que buscan evitar la separación del NNA de su familia— más aplicadas en Argentina son: 1) El cuidado del NNA en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, junto con el seguimiento temporal de la familia y de NNA a través de algún programa, 2) La inclusión de la NNA y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar, y 3) El tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de NNA o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes (SENAF y Unicef, 2018).

Respecto de la proporción de las causas de aplicación de la medida excepcional, es decir, aquellas que derivan en la separación del NNA de su familia de origen, según dicho relevamiento, se destaca en primer lugar la violencia y el maltrato (46%); en segundo lugar, el abandono (37%); en tercer lugar, el abuso sexual (13%) y, por último, la enfermedad de los padres (4%). Esta proporción entre las causas de aplicación de la medida excepcional, se mantuvo relativamente estable en los últimos años.

El 89% de las medidas excepcionales son tomadas por el organismo administrativo de aplicación que depende del Poder Ejecutivo, lo que implica un mejor posicionamiento de los organismos de protección de la niñez, tendencia que aumenta a lo largo de los últimos años a partir de la sanción de la Ley de Protección Integral; sin embargo, al desagregar estos datos por provincias, en algunas del norte y sur del país (Corrientes, Jujuy, Misiones y Neuquén), se da la situación contraria: más del 80% de las medidas excepcionales son tomadas por el Poder Judicial. Esto demuestra la

heterogeneidad del Sistema al interior del país y la dificultad de los organismos administrativos de infancia para intervenir en los temas que les competen.

Respecto a la cantidad de NNA institucionalizados, es decir, con medidas de protección excepcional, a nivel nacional en 2017 había 9 748 NNA separados de sus familias. Según la SENAF, hay una tendencia descendiente a la institucionalización de NNA desde el 2011. El 60% de ellos/as se encuentran principalmente en las provincias del centro del país, que concentran más de la mitad de la población argentina (INDEC, 2010): Provincia de Buenos Aires (4 050), Santa Fe (958) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (767). Respecto del género hay una relación cercana al 50% entre varones y mujeres.

En Argentina hay dos grandes modalidades de cuidado alternativo de NNA. Por un lado, el cuidado en residencias, que comprende todas las instituciones de alojamiento de carácter convivencial, en sus distintas modalidades, sean de gestión pública o privada, y en sus diferentes denominaciones: institutos, hogares conviviales, residencias juveniles, casas hogares, entre otros (aquí las llamaremos indistintamente Hogares Conviviales o Instituciones). Y por el otro lado, las modalidades de cuidado en familias que comprende todos aquellos dispositivos de alojamiento que proponen una dinámica de funcionamiento similar a la familiar, de gestión pública o privada, sean de naturaleza voluntaria, subsidiada o remunerada y en sus diferentes denominaciones: familias cuidadoras, familias comunitarias, familias de acogimiento, pequeños hogares, familias solidarias, familias sustitutas, familias de tránsito, familias de contención, amas externas, familias guardadoras, hogares transitorios, entre otros.

La mayoría de los NNA separados de sus familias, reside en dispositivos de cuidado de tipo residencial (el 86%), proporción que se mantiene estable en el tiempo, pese a lo que establecen diversos instrumentos como la CDN, las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de Naciones Unidas y la

Normativa Nacional (Ley 26 061): “El recurso al acogimiento residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño interesado y redundase en favor de su interés superior” (Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de Naciones Unidas, 2010).

Respecto de estos dispositivos de cuidado residencial, hay una prevalencia en aquellos de gestión privada (63%), que a pesar de tener convenio con los Estados Nacionales y Provinciales, tienen una escasa fiscalización. En este sentido, destaca la gran heterogeneidad que hay entre los dispositivos de cuidado residencial en lo que respecta a la calidad de la atención. Sólo siete de las 24 provincias argentinas —CABA, Córdoba, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén y Santa Fe— declaran tener estándares de calidad institucional<sup>12</sup> y marcos regulatorios sobre los dispositivos de cuidado institucional.

En un estudio realizado por Doncel, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y Unicef en 2015, en las provincias del centro y norte de Argentina (Buenos Aires, Tucumán, Santiago del Estero y Chaco), se consultó a los jóvenes sobre los aspectos positivos del sistema de cuidados alternativos, y la mayoría coinciden en valorar fundamentalmente la convivencia, los compañeros, la contención, el cuidado y los aprendizajes que se llevan del Hogar Convivencial. También se destacan las cuestiones materiales relacionadas con las necesidades básicas de subsistencia. Los aspectos negativos se vinculan, principalmente, a los problemas de convivencia, las peleas, las reglas estrictas y las sanciones, la falta de afecto y el hecho de estar alejados de sus familias. Aspectos que en su mayoría están ligados a vivir en dispositivos de cuidado de tipo residencial, modalidad predominante de cuidado de NNA en Argentina (Doncel, 2015).

## La situación de las/os adolescentes y jóvenes

## que crecen y egresan de Hogares Convivenciales

Respecto de las principales características de los NNA que se encuentran en algunas de estas modalidades de cuidado alternativo, el relevamiento realizado por SENAF y Unicef, revela que, los y las adolescentes y jóvenes representan el 40% de la población. De ellos, 3 311 tienen entre 13 y 17 años, y 652 tienen 18 años o más. A pesar de la tendencia decreciente a la institucionalización de NNA, el tiempo de permanencia en las instituciones supera el plazo establecido para las medidas excepcionales, que es de 180 días (Art. 71, Ley 26 061). En el Relevamiento ya citado (SENAF y Unicef, 2018), se observa que el 79% de los casos permaneció en instituciones por un plazo mayor a 180 días y sólo el 17% permaneció entre 91 y 180 días. No existen estadísticas oficiales sobre el tiempo medio de estancia en instituciones para aquellos que están más de 180 días, pero según el estudio realizado por Doncel, Flacso y Unicef en 2015, uno de cada cuatro jóvenes vivió en Hogares Convivenciales entre tres y seis años, el 30% vivió entre seis y 10 años, y el 20% vivió en estas instituciones por más de 10 años. Permanecer tantos años institucionalizados atenta contra el derecho de los NNA a una convivencia familiar, los expone numerosos traslados de instituciones, desvinculación y deterioro de sus vínculos familiares y comunitarios y atenta contra el desarrollo de los NNA: “Estoy desde los 6 años en un Hogar. Estuve en B hasta los 7, después en A. Ahí estuve bastante tiempo, como 8 años. Y pasé a V, que es una ONG. El año pasado salí de ahí. Ahora estoy alquilando con mi hermana. – ¿El año pasado cuántos años tenías? –Tenía 19” (Doncel, Flacso, Unicef, 2015).

La presencia de jóvenes mayores a 17 años en dispositivos de cuidado y las investigaciones realizadas sobre la temática (Doncel, Unicef, Flacso, 2015; Cánepa, 2017; Doncel, 2018; Red Latinoamericana de Egresados de Protección, 2020), demuestran que, al cumplir la mayoría de edad<sup>13</sup> muchos jóvenes, en particular aquellos que pasan largos años en instituciones, se encuentran con

serias dificultades para realizar un egreso autónomo:

Es brusco. Todo el mundo se va de su casa. No es que nosotros porque vivimos en un Hogar y la gente que vive con su familia no. Se va de la casa también. Alquila y hace las cosas que hacemos nosotros. No es raro. Es distinto. Porque vos tenés 18 años y tenés que pensar: Acá me voy a vivir. Me hago cargo de mi vida. Uno en su casa puede estar un tiempo más. En el Hogar, como mucho, hoy en día hasta los 19, por ahí... 18, 19. Y además hay factores, como conseguir un laburo seguro a esa edad (...) Es distinto el apoyo que sentís si salís de un contexto familiar (Doncel, Unicef, Flacso, 2015).

Este testimonio da cuenta que el egreso autónomo de los dispositivos de cuidado residencial “representa uno de los momentos más complejos del tránsito hacia la juventud que atraviesan NNA sin cuidados parentales” (Borzese y Rodríguez, 2019, p. 6). En los últimos años, se han implementado algunas políticas, programas y acciones para acompañar el egreso institucional de adolescentes. En 2017 se promulgó la Ley nacional N° 27 364, que crea el Programa de Acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales. Esta normativa impulsa la creación de un Programa Nacional orientado a otorgar un acompañamiento emocional y económico desde el Estado a las y los adolescentes sin cuidados parentales, entre los 13 y los 21 años. Es la primera vez que el Estado argentino reconoce y visibiliza la situación que enfrentan jóvenes y adolescentes que egresan de hogares y equipara sus obligaciones con las obligaciones alimentarias parentales, establecidas por nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (2015) hasta los 21 o hasta los 25 años, si la prosecución de estudios o preparación profesional de un arte u oficio le impide proveerse de medios necesarios para sostenerse independientemente; sin embargo, esta política aún está en proceso de implementación, y solo alcanza a una proporción muy pequeña de adolescentes que egresan. La calidad del cuidado, y las políticas y programas de apoyo integral a las transiciones juveniles, tienen un gran aporte para hacer, para mejorar las experiencias de vida de

las/os adolescentes y sus posibilidades de egreso.

La visibilización de la situación de NNA institucionalizados y, en particular, del egreso de adolescentes que crecen en dichas instituciones es muy reciente, la mayoría de los relevamientos y estudios realizados específicamente sobre el tema, se llevaron adelante en los últimos diez años (Red Latinoamericana de Egresados de Protección, 2020), la mayoría de ellos realizados por investigadores/as, Doncel y Unicef, que han buscado sistematizar las experiencias del tránsito institucional de los NNA, y posicionar la temática en las agendas públicas nacionales e internacionales. En este sentido, el campo de la infancia, y en particular, la infancia institucionalizada, ha generado significativos estudios, aunque aún hay mucho por iluminar respecto de las distintas aristas, tensiones y debates que encierra la temática.

## Desafíos del Sistema de Protección en Argentina

Argentina ha logrado avances significativos a nivel legislativo en relación con los derechos de los NNA; sin embargo, la puesta en marcha de los lineamientos que establece la CDN y la normativa nacional —en un país donde entre un 25 y un 32% de los NNA son pobres (Unicef, 2016)— continúa suponiendo un gran desafío.

El acento en la sanción de leyes y/o mecanismos de protección de derechos parece haber quedado escasamente vinculado con las condiciones económicas y sociales, y en particular con los modelos de desarrollo del país, lo cual limita la posibilidad de acceso y cumplimiento de los derechos establecidos en las normativas (Magistris, 2014). En primer lugar, entonces el desafío es mejorar e igualar las condiciones de vida de las familias en todo el país que permita garantizar el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales de los NNA.

En los últimos 10 años, Argentina ha implementado políticas

públicas que han alcanzado una proporción muy importante de la población de NNA, como la Asignación Universal por Hijo,<sup>14</sup> Conectar Igualdad,<sup>15</sup> Progresar;<sup>16</sup> sin embargo, es necesario fortalecerlas, más allá de los gobiernos de turno, y articular estas políticas públicas básicas y universales con las demás instancias de actuación del SPPD: las medidas de protección de derechos y las medidas excepcionales. Asimismo, por tratarse de un país federal,<sup>17</sup> los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, tienen funciones, grados de autonomía y también recursos para abordar la problemática de la niñez y la adolescencia altamente heterogénea y desigual (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012). En muchas jurisdicciones no existen instancias administrativas especializadas en protección integral de derechos de NNA y se da una convivencia de paradigmas y estructuras burocráticas que no se condicen con una perspectiva de Protección Integral de Derechos. El desafío es comprender todas estas instancias como parte de un sistema integral que involucra a los distintos niveles de gobierno, garantizando también estándares de calidad en las políticas públicas destinadas a la niñez y la adolescencia entre las distintas jurisdicciones del país, y las asignaciones presupuestarias con su respectiva ejecución.

A pesar de que, en Argentina, a partir del año 2012, la SENAF comienza a hacer un relevamiento nacional para conocer algunas dimensiones del Sistema de Protección, la información sobre el SPPD es escasa y su metodología y sistematización poco fiable. Por ejemplo, respecto del Sistema de Cuidados Alternativos, se conocen algunos datos sobre el número de NNA, sus edades y género, sobre los dispositivos y modalidades de cuidado, causas de ingreso y egreso, pero no hay datos acerca de la calidad del cuidado, del acceso a la educación y la salud de esos niños y niñas, ni de los intereses, preocupaciones y expectativas sobre el futuro y sus trayectorias una vez que ya han egresado del Sistema (Trajtenberg, Videtta, y Rodríguez, 2017). Esto es una gran dificultad a la hora de mejorar las políticas públicas y da cuenta de las capacidades estatales y prioridades del Sistema. El desafío es contar con

sistemas de información confiable y sistemática, a nivel nacional y de las jurisdicciones, que permitan generar aportes para la planificación gubernamental y el mejoramiento de la gestión de la política pública en materia de infancia y juventud.

Respecto del Sistema de Cuidados Alternativos, resulta necesario implementar indicadores de calidad del cuidado de NNA en modalidad residencial, a nivel nacional, con el fin de generar prácticas de cuidado en clave de derechos, así como avanzar hacia modalidades de cuidado alternativo familiar y comunitario, en detrimento del cuidado residencial. También el sistema debe trabajar fuertemente para garantizar el cumplimiento del derecho a la convivencia familiar, disminuir tiempos de permanencia en instituciones, evitar la pérdida de centro de vida del NNA, desarrollar prácticas que fortalezcan el derecho a la autonomía progresiva de los NNA, así como su participación ciudadana y, finalmente, fortalecer los procesos de egreso de los dispositivos de NNA, tanto a través de la revinculación familiar, como la adopción y el egreso autónomo.

“Si somos el futuro, resolvamos el presente ahora” es una consigna de un grupo juvenil de egresados/as del sistema de cuidados alternativos “Guía Egreso”,<sup>18</sup> que se organiza para defender los derechos de las juventudes y en especial para visibilizar cómo viven y qué necesitan los y las adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales. Los referentes del campo de la infancia, tenemos la obligación y el desafío de escuchar a los NNA y considerarlos en el diseño e implementación de las políticas, programas o acciones que los involucran. Ellos y ellas nos exigen estar a la altura de las circunstancias.

## Referencias

- Ariès, P. (1973). *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid: Taurus
- Cánepa, S., et al. (2017). *Crece fuera de casa: la problemática de niñas y niños institucionalizados en la provincia de Buenos Aires*. Tandil:

UNICEN.

- Doncel (2018). *Solos contra el afuera. Una investigación entre pares sobre el ejercicio de derechos y trayectorias de jóvenes que vivieron bajo el cuidado alternativo en Ciudad de Buenos Aires, Argentina*. Buenos Aires: Doncel.
- Doncel, Unicef, Flacso (2015). *Construyendo Autonomía. Un estudio entre pares sobre la transición hacia la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales*. Buenos Aires: Doncel.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y Unicef.
- Gentile, F. (2011). La ‘restitución de la niñez’ como forma de inclusión social en un centro de día para “chicos de la calle” en Buenos Aires. *Rev. Ciencias Sociales* 131-132, pp. 75-88 / 2011 (I-II) ISSN: 0482-5276
- Grinberg, J. (2013). La recepción de “los derechos del niño” en Argentina: trayectorias de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia. *VIRAJES antropol.sociol*, vol. 15, núm. 1, enero - junio 2013, pp. 299-325.
- Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico, de la Universidad Nacional de Salta y Unicef (2016). *Bienestar y pobreza en niños, niñas y adolescentes*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*.
- Magistris, G (2011). *Políticas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en la provincia de Buenos Aires: entre disputas, conflictos y apropiaciones* en X Congreso Nacional de Ciencia Política. Democracia, integración y crisis en el nuevo orden global. Sociedad Argentina de Análisis Político - Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.
- . (2014). *El magnetismo de los derechos: desplazamientos y debates en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Mazzola, R. (2016). *Primera infancia en Argentina. Relaciones entre (des)*

*igualdad, familias y políticas de bienestar.*

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Unicef (2012). *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina.*

Red Latinoamericana de Egresados de Protección (2020). *Más autonomía, más derechos: investigación sobre modalidades de acompañamiento de las transiciones de adolescentes y jóvenes del sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma en América Latina.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Doncel.

Repetto F. y Tedeschi, V. (2013). *Protección social para la infancia y adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Trajtenberg, M., Videtta, C. y Rodriguez, F. (2017). Adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales: dispositivos de acompañamiento en la transición hacia la autonomía. *Revista Interdisciplinaria de Derecho de Familia de Abeledo Perrot.* AP/DOC/950/2017.

Unicef y SENAF (2018). *Situación de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional - actualización 2017.*

Unicef, Doncel y Flacso Argentina (2015). *Construyendo Autonomía. Un estudio entre pares sobre la transición hacia la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales.*

## Normativa Argentina

- **Ley N° 10 903. (1991).** Patronato de Menores.
- **Ley N° 23 849. (1990).** Convención sobre los Derechos del Niño.
- **Ley N° 24 430. (1995).** Constitución de la Nación Argentina.
- **Ley N° 26 061. (2005).** Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- **Código Civil y Comercial de la Nación (2015).**

- **Ley N° 27 364 (2017) Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales.**

## Normativa internacional

ONU (1989). *Asamblea General, Convención sobre los Derechos del Niño, 20 noviembre 1989.*

———. (2010). *Asamblea General, Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños: Resolución aprobada por la Asamblea General.*

---

- 11** Es decir, NNA que han sido separados de sus familias por una medida de protección excepcional.
- 12** Es decir, manuales de procedimiento, protocolos, directrices y sistemas de monitoreo y evaluación que regulen a los dispositivos.
- 13** La protección en el sistema de cuidados alternativos se extiende formalmente hasta la mayoría de edad civil, es decir, hasta los 18 años.
- 14** Es una asignación mensual por hasta 5 hijos menores de 18 años que la cobra uno de los dos padres que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: desocupado/a, trabajador/a no registrado (sin aportes), trabajador/a del servicio doméstico, entre otros.
- 15** Es una política de inclusión digital de alcance federal, que distribuye netbooks a cada alumno y docente de educación secundaria de escuela pública, educación especial y de institutos de formación docente. Paralelamente se desarrollan contenidos digitales y se trabaja en los procesos de formación docente.
- 16** Es un programa que busca acompañar a los y las jóvenes, a través de becas, para que finalicen sus estudios primarios o secundarios, que continúen en la educación superior o se formen profesionalmente.
- 17** Es Federal porque los Estados Provinciales conservan su autonomía, a pesar de estar reunidos bajo un gobierno común (Gobierno Nacional).
- 18** [www.guiaegreso.org.ar](http://www.guiaegreso.org.ar)

# EL SISTEMA DE PROTECCIÓN HOLANDÉS: HITOS Y TRANSFORMACIONES RECIENTES PARA FORTALECER LA PREVENCIÓN DEL MALTRATO INFANTIL

*Mónica López López*

*Floor Middel*

*Helen Bouma*

*Erik J. Knorth*

*Hans Grietens*

Este capítulo se basa en el análisis de políticas de infancia desarrollado para el proyecto de investigación Hestia, financiado por la Comisión Europea a través del programa *Norface Welfare State Futures* con el objetivo de investigar las respuestas al maltrato infantil en los sistemas de protección de Inglaterra, Alemania y los Países Bajos. El capítulo presenta una síntesis de los resultados difundidos a través de tres publicaciones clave en lengua inglesa (ver Bouma *et al.*, 2016; Knorth *et al.*, 2020; López López *et al.*, 2019). Este capítulo comienza con una descripción histórica de los acontecimientos que han dado forma al sistema actual de protección infantil en los Países Bajos. A continuación, se describe la actual Ley de la Juventud de 2015 y la estructura del sistema de protección infantil holandés. En la sección final, se discuten los principales desafíos para el futuro de la política y práctica holandesa de protección infantil.

## Introducción

La sociedad holandesa reconoce actualmente el maltrato infantil como un problema social grave que afecta a niñas, niños y adolescentes (NNA) en todos los estratos sociales. Un paso importante en este reconocimiento ha sido la estimación de su

magnitud a través de estudios de prevalencia. El primer estudio de prevalencia sobre maltrato infantil en los Países Bajos (*National Prevalence study on Maltreatment*; NPM-2005 de ahora en adelante) se realizó en el año 2005. La prevalencia del maltrato infantil se investigó en función de los casos notificados al Centro de Asesoramiento e Información sobre Maltrato Infantil (en holandés: *Advies- en Meldpunt Kindermishandeling*; AMK de ahora en adelante) y los informes de centinelas o informantes profesionales (Euser *et al.*, 2010). La tasa de prevalencia del maltrato infantil en 2005, según lo informado por los centinelas, se estimó en 30 casos por cada 1 000 niños. Sorprendentemente, solo el 12.6% de estos casos habían sido reportados a los AMK. Los resultados del NPM-2005 se compararon con un estudio holandés de autoinforme en una muestra de 1 845 adolescentes. En los 12 meses anteriores al estudio, el 20% de los adolescentes reportó haber experimentado alguna forma de maltrato infantil (Lamers-Winkelmann *et al.*, 2007). La prevalencia del maltrato infantil resultó ser seis veces mayor en el estudio de autoinforme que en el de informes de centinelas y casos reportados en los AMK (Euser *et al.*, 2010).

En 2010, el segundo estudio nacional de prevalencia sobre maltrato de NNA (NPM-2010) se realizó utilizando tres métodos: informes centinela, casos notificados a las AMK y un estudio de autoinforme. Este estudio mostró que la prevalencia general se había mantenido relativamente estable en el periodo de cinco años, con una tasa de 33.8 niños por cada 1 000. En este estudio, la tasa de prevalencia basada en autoinformes fue cinco veces más alta que las tasas de prevalencia basadas en informes centinela y reportes a los AMK (Euser *et al.*, 2013).

En casi la mitad de los casos, los NNA experimentaron más de un tipo de maltrato infantil (Euser *et al.*, 2010; Euser *et al.*, 2013). El tipo de maltrato más frecuente en 2005 fue la negligencia (56% de los casos); el abuso sexual tuvo la tasa más baja (4%; Euser *et al.*, 2010). En 2010, las tasas más altas de maltrato infantil se referían a negligencia física (37% informada por centinelas, 10% de los casos

reportados a los AMK) y negligencia emocional/educativa (72% informada por los centinelas, 52% de los casos reportados a los AMK). El abuso sexual infantil fue reportado como el menos frecuente por los centinelas, así como a los servicios de protección infantil (3%; Euser *et al.*, 2013).

Aunque la tasa de prevalencia basada en informes centinela y autoinforme permaneció relativamente estable entre 2010 y 2015, se encontró un gran aumento en el número de casos reportados a los AMK. El número aumentó en un 67% en este periodo de cinco años. Este resultado podría estar revelando una mayor sensibilidad y preparación de los profesionales y la población general a la hora de detectar maltrato infantil, lo cual aumentaría la probabilidad de que reporten casos sospechosos. Las cuestiones referentes a los cambios legislativos y políticos, así como los eventos sociales que pueden explicar este cambio de tendencia en los Países Bajos serán el objeto de la siguiente sección.

## Desarrollo del marco normativo de protección infantil

El sistema de protección infantil holandés se ha transformado a lo largo de los años como resultado del desarrollo de leyes que reflejan la evolución de los valores respecto a la crianza de los hijos e hijas, así como los derechos y responsabilidades de los padres y madres. La política holandesa de protección infantil ha sido influenciada fuertemente por marcos internacionales, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención Europea de Derechos Humanos. Desde 2015, la Ley de la Juventud constituye el marco legal y político actual del sistema holandés de protección de NNA. A continuación, ofrecemos una breve descripción del desarrollo histórico del sistema de protección infantil comenzando en el año 1899.

### *Primeros pasos hacia un sistema de protección*

## *infantil (1899 - 1960)*

A principios de la década de 1900 se aprueban las primeras leyes de infancia en los Países Bajos, dando lugar a una nueva visión sobre la crianza de los hijos e hijas. La crianza comienza a verse como una obligación y una responsabilidad, y el gobierno va adquiriendo progresivamente el derecho a intervenir en la vida familiar cuando los padres no cumplen con sus responsabilidades de crianza. El primer paso hacia este nuevo paradigma fue la creación de la Ley de Educación Obligatoria, que entró en vigencia en 1901 y las Leyes de la Infancia aprobadas en 1905 (Jeugdzorg Nederland, 2013). El objetivo de este nuevo marco judicial era doble: proteger a los NNA cuando su bienestar y desarrollo se veían amenazados, así como proteger a la sociedad contra el riesgo de que los NNA se conviertan en delincuentes (Baartman, 2005).

Con esta nueva legislación, el gobierno podía hacerse cargo de la autoridad parental e intervenir en la vida familiar privada. El gobierno podía anular la autoridad de los padres utilizando dos medidas diferentes: “*ontheffing*” (para situaciones de incapacidad de los padres) y “*ontzetting*” (para situaciones más severas en las que se hallaba a los padres culpables de maltrato). Además de estas dos medidas para anular la autoridad parental, se introdujo una medida más temporal: la suspensión provisional de la autoridad parental (Delfos y Doek, 1982). En estos casos, el NNA podía ser acogido en un centro de atención residencial o en una familia de acogida. Los padres podían recuperar su autoridad parental cuando los motivos en los que se basaba la medida hubieran desaparecido.

Respecto al sistema holandés de protección infantil, estaba dividido en instituciones católicas y protestantes, en las cuales los cuidadores trabajaban principalmente de manera voluntaria, apoyados por un pequeño grupo de trabajadores con remuneración (Delfos y Doek, 1983). Aunque el sistema de protección infantil era financiado principalmente por el gobierno desde la introducción de las Leyes de la Infancia, la coordinación y el control por parte del

gobierno eran limitados. La protección de los niños era gestionada por las instituciones, y la separación familiar no solo se decidía en función de sus problemas, sino también por motivos religiosos (Dekker *et al.*, 2012).

## *Atención creciente al abuso infantil y desfragmentación del sistema (1960 - 1989)*

Durante la década de 1960, la atención al maltrato infantil aumentó en los Países Bajos debido a influencias nacionales e internacionales. Los trabajos sobre el síndrome del niño maltratado del pediatra estadounidense Henry Kempe en los que describía las consecuencias del abuso físico a la primera infancia generó una gran atención hacia este problema social en el país (Doek, 2013); sin embargo, la atención se centró fundamentalmente en los casos de niños y niñas pequeños que sufrían lesiones graves derivadas de los malos tratos infligidos por sus padres o cuidadores, recibiendo mucha menor atención las cuestiones relativas a la negligencia infantil (Jeugdzorg Nederland, 2013).

Las primeras cifras sobre maltrato infantil de los Países Bajos se publicaron en 1967. El número de muertes de NNA por maltrato infantil en los Países Bajos se estimó en 120 niños por año según un estudio de los casos reportados en los periódicos. El número de NNA hospitalizados debido al maltrato infantil fue de 1 200, y la cifra total de maltrato infantil se estimó en 12 000 casos en ese mismo año. Estas estimaciones estimularon el avance de la investigación sobre prevalencia (Doek, 2013; Jeugdzorg Nederland, 2013).

En 1969, el gobierno holandés estableció un comité de investigación para desarrollar una estrategia para combatir el maltrato infantil (Jeugdzorg Nederland, 2013). Como resultado, en 1970 se creó la Asociación contra el Maltrato Infantil y en 1972 se inauguró la Agencia de Médicos Confidenciales (en holandés: *Bureau VertrouwensArts*, BVA; Jeugdzorg Nederland, 2013). Los médicos y otros profesionales podían informar a esta agencia sus sospechas

sobre posibles casos de maltrato infantil. En el primer año, esta agencia recibió 432 informes (Jeugdzorg Nederland, 2013).

A mediados de la década de 1960, el sistema de protección infantil comenzó a cambiar debido a la revolución comunitaria y al movimiento por el empoderamiento social (Dekker *et al.*, 2012). El discurso sobre el empoderamiento social provocó fuertes críticas a las medidas de protección infantil con separación familiar, lo que condujo a una disminución de las medidas no voluntarias de protección infantil (sin acuerdo de los padres) y a una disminución en el número de medidas de separación familiar (Dekker *et al.*, 2012; Van der Bij *et al.*, 2006). Ante la necesidad de una separación familiar, se impuso la preferencia por medidas de acogida en familias, lo que llevó al cierre de muchas instituciones durante los años setenta.

La comprensión de las causas del maltrato infantil fue modificándose progresivamente en la década de 1970 hacia una visión de las familias maltratadoras como padres y madres con dificultades para criar a sus hijos debido a problemas sociales, psicológicos o psiquiátricos, o problemas de comportamiento de los NNA (Dekker *et al.*, 2012). Además, durante el periodo de 1965 a 1990, el abuso sexual infantil comenzó a recibir más atención en la agenda política holandesa (Commissie Samson, 2012; Deetman *et al.*, 2011).

### *La Ley de Atención Juvenil (1989-2005)*

Debido al creciente rechazo a las medidas no voluntarias de protección infantil y los altos costos de la atención institucional, a fines de los años ochenta se desarrollaron formas alternativas de atención a la infancia. El acogimiento familiar continuaba ganando terreno a la atención institucional de NNA, y se comenzó a introducir el apoyo para la vida independiente dentro del sistema de protección. Estos fueron los primeros pasos hacia la Ley de Servicios para la Juventud, que se implementó en 1989 (Dekker *et al.*, 2012). Esta ley tenía como objetivo responder al panorama

segmentado de protección infantil, transfiriendo la responsabilidad de la protección infantil del Estado a las provincias. Se establecieron tres principios fundamentales: la atención debía proporcionarse lo más cerca posible del hogar y ser tan discreta y tan breve como fuera posible. Además, esta Ley introdujo la Inspección de Servicios Juveniles y Protección Juvenil para supervisar la calidad de la atención y la ejecución de la nueva normativa (Van der Bij *et al.*, 2006). Más tarde, en 1994, se creó el Centro de Asesoramiento e Información sobre Maltrato Infantil (AMK) para organizar un punto de acceso central y reconocible para todos los casos de maltrato infantil.

Durante la década de 1990, la protección infantil se fue convirtiendo en un sistema de libre mercado, privatizándose progresivamente, lo que condujo a cambios importantes en la estructura del sistema. Los municipios adquieren autoridad para crear Agencias de Atención Juvenil (en holandés: *Bureau Jeugdzorg*, BJZ). Estas agencias se convirtieron en una institución clave en el sistema de protección infantil, con el objetivo de combatir la segmentación en la atención a los NNA mediante la organización de un punto de entrada. Las AMK se incluyeron en estas agencias de atención juvenil (Dekker *et al.*, 2012; Jeugdzorg Nederland, 2013; Van der Bij *et al.*, 2006).

Durante la década de los 2000, el sistema de protección holandés recibió duras críticas debido a diversos escándalos mediáticos. Un hito importante fue el caso de Savanna, una niña que falleció a causa del maltrato infligido por su madre a pesar de estar en contacto con diversas agencias de protección infantil (Jeugdzorg Nederland, 2013; Knijn y Van Nijnatten, 2011). Tras las primeras investigaciones, se inició un procedimiento legal por homicidio involuntario contra la persona responsable del caso en el sistema de protección. Aunque finalmente esta persona no fue declarada culpable, los profesionales del sistema de protección se vieron enormemente afectados por este proceso, lo que resultó en decisiones de protección infantil más conservadoras y un aumento de las medidas de separación familiar (el llamado *efecto Savanna*;

Dekker *et al.*, 2012).

Como consecuencia de la intensa crítica social, en 2005 el Ministerio de Justicia introdujo el programa Mejor Protegido con el objetivo de reforzar el sistema holandés de protección de la infancia y reducir la duración de los casos abiertos a través una cooperación más organizada, un mayor intercambio de información, una mejor ejecución de las medidas de protección de la infancia, y la revisión de las leyes de protección infantil (Dekker *et al.*, 2012; Ministry of Justice y Directorate of Legal Youth Policy, 2005).

### *La descentralización (2005-2015)*

La ley implementada en 2005 incluyó una nueva definición de maltrato infantil y describió el rol de las diferentes agencias involucradas en la prevención e intervención del maltrato infantil. Este nuevo marco normativo requería que las provincias y las tres regiones metropolitanas establecieran su AMK con la tarea de asesorar a las personas con cuestiones sobre posibles casos de maltrato infantil e investigar los casos denunciados (Dekker *et al.*, 2012; Jeugdzorg Nederland, 2013).

Además, la Ley de Apoyo Social, que entró en vigencia en 2007, definió las responsabilidades de los municipios para la prevención del maltrato infantil y de la violencia doméstica (incluyendo la intervención con NNA testigos de violencia en el hogar), y el papel de los refugios para mujeres víctimas de violencia doméstica (Kinderombudsman, 2014).

Desde 2007, todas las formas de violencia en la crianza de los NNA han sido prohibidas por el artículo 247 del Código Civil (Burgerlijk Wetboek, libro 1, artículo 247), incluida la llamada “bofetada pedagógica” (uso del castigo físico con una supuesta intención pedagógica). Esto ha dado como resultado una mayor concientización social de que toda forma de violencia hacia los NNA es fundamentalmente incorrecta (Baartman, 2007; Musschenga, 2005).

En relación con la creciente sensibilización social sobre los derechos de NNA, los Países Bajos introdujeron la Defensoría de la Infancia en 2011, cuya función es asesorar al gobierno, aumentar la conciencia sobre los derechos de NNA e investigar las denuncias. La Defensoría de la Infancia ha establecido un Observatorio de los Derechos de la Infancia para medir el progreso de los Países Bajos en esta cuestión.

## Nuevo marco normativo: La Ley de Juventud 2015

En enero de 2015 entró en vigor la Ley de Juventud, reemplazando a la Ley de Atención de la Juventud de 2005. Este nuevo marco normativo introdujo una descentralización de las responsabilidades administrativas y financieras en materia de protección infantil de las provincias a los municipios. La idea subyacente era que simplificar la estructura conduciría a un sistema más eficiente, coherente y económicamente rentable (Bosscher, 2012).

La Ley de Juventud de 2015 proporciona un marco general para los servicios, aunque los municipios tienen la autoridad para organizar la implementación real de los servicios de protección infantil (Simons *et al.*, 2015). Además de mantener sus responsabilidades en materia de prevención y apoyo a las familias, con la nueva ley los municipios se hicieron responsables de los siguientes servicios: *a)* apoyo ambulatorio intensivo, apoyo pedagógico especializado en el hogar, intervención diurna, acogimiento familiar y acogimiento residencial; *b)* servicios de salud mental para NNA, servicios para NNA con discapacidades y necesidades especiales; *c)* servicios para jóvenes en régimen cerrado, y *d)* servicios de rehabilitación juvenil.

Esta transición tuvo varias consecuencias para el sistema de protección infantil. Los municipios se hicieron responsables de todas las etapas del proceso de protección: prevención, detección e intervención del maltrato infantil. Los AMK y los Centros de Apoyo para la Violencia Doméstica (en holandés: *Steunpunt Huiselijk*

*Geweld*, SHG) se combinaron en AMHK (en holandés: *Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling*), con el objetivo de organizar un punto de entrada reconocible y accesible para todos los casos de violencia doméstica y maltrato infantil (Memorie van Toelichting Jeugdwet 2015, 2013, capítulo 4.5). Además, según la nueva legislación, las medidas de protección infantil deben ser proporcionadas por agencias certificadas.

## *Principios clave de la Ley de Juventud 2015*

El artículo 2.1 de la Ley de Juventud 2015 presenta los principios básicos de la atención juvenil: 1) prevención temprana e identificación de problemas y trastornos psicológicos durante la crianza de los NNA; 2) desmedicalización y priorización de los recursos normalizados próximos a la familia y el entorno de los NNA; 3) mejora de las capacidades de crianza de los padres y del entorno social; 4) recuperación y fortalecimiento de las habilidades de resolución de problemas de los NNA, los padres y su entorno social; 5) promoción de un entorno seguro para el desarrollo de los NNA; 6) apoyo integral a las familias siguiendo el principio “una familia, un plan, un director” para lograr una mejor cooperación con las familias, y 7) organización y ejecución de planes familiares y seguimiento de las medidas necesarias de acuerdo con estos planes.

La participación de NNA y familias se ha convertido en uno de los aspectos más importantes de este nuevo marco normativo: se debe facilitar la autosuficiencia de las personas a lo largo de los procesos de intervención, y la red social adquiere un papel crucial en el plan de apoyo. Este nuevo acercamiento se basa en las ideas de la “sociedad civil pedagógica” (Memorie van Toelichting Jeugdwet, 2013, capítulo 1.3). En una sociedad civil pedagógica, los ciudadanos comparten la responsabilidad de la crianza y educación de los niños. El entorno social ha de proporcionar a las familias apoyo práctico para afrontar los problemas cotidianos de la crianza de los hijos. Esto contribuye al bienestar, la reducción del estrés de las familias, así como un mayor bienestar y calidad de vida para los

NNA. En este sentido, la protección infantil se considera una responsabilidad pública (De Winter, 2013). Se introduce la necesidad de una política de infancia positiva, que se base en las capacidades de los NNA, y en que ellos y sus familias sean escuchados y tengan voz activa en la toma de decisiones sobre los servicios más pertinentes (Memorie van Toelichting Jeugdwet, 2013, capítulo 1.3).

## Estructura del sistema de protección infantil

El sistema de protección infantil holandés es parte de un sistema más amplio de políticas dirigidas a mejorar el bienestar infantil. En situaciones de maltrato infantil, los municipios son responsables de identificar, investigar, intervenir y supervisar los casos. El Código de Denuncia Obligatoria de Violencia Doméstica y Maltrato Infantil tiene como objetivo mejorar la identificación del maltrato infantil. El AMHK desempeña un papel crucial en la investigación del maltrato y en la derivación del caso a los programas de intervención más pertinentes. La Junta de Protección Infantil y el Tribunal de Menores se involucran en la investigación y en la decisión si son necesarias medidas involuntarias y judiciales de protección infantil. Además, la policía y la fiscalía pueden participar en el enjuiciamiento de los autores del maltrato. A continuación, se describen más ampliamente cada uno de los elementos que integran la estructura del Sistema de protección infantil en los Países Bajos.

### *Código de Denuncia Obligatoria de Violencia Doméstica y Maltrato Infantil*

Aunque no existe obligación para los ciudadanos de reportar el maltrato infantil en los Países Bajos, el Código de Denuncia Obligatoria de Violencia Doméstica y Maltrato Infantil obliga a los profesionales que trabajan en atención médica, educación, guarderías, apoyo social, atención juvenil y justicia a implementar un código de denuncia dentro de sus organizaciones. El gobierno

holandés ofrece un modelo conceptual con cinco pasos básicos: 1) determinar los indicios; 2) consultar a un colega y, si es necesario, consultar a AMHK o un experto en interpretación de lesiones; 3) hablar con el cliente; 4) evaluar el maltrato infantil, y 5) decidir si es posible brindar apoyo o derivar al AMHK. Esta Ley no solo es aplicable a los profesionales que trabajan con NNA, sino que también formula el llamado “chequeo infantil” para los profesionales que trabajan con clientes adultos. Esto supone que los profesionales de diferentes servicios de salud y sociales deben examinar si sus clientes tienen hijos y si el bienestar físico o psicológico de sus clientes podría ser un riesgo para la seguridad o bienestar de estos.

## AMHK

Como ya se ha explicado, la Ley de Juventud 2015 condujo a la combinación del AMK y el SHG en el AMHK. Esta integración en un solo servicio hace que sea más claro para los ciudadanos y profesionales donde pueden solicitar asesoramiento e informar sobre casos de violencia familiar y maltrato infantil (Memorie van Toelichting Jeugdwet, 2013, capítulo 4.5).

En caso de sospecha de maltrato infantil, cualquier persona puede ponerse en contacto con el AMHK para pedir asesoramiento o denunciar un caso. Cuando alguien pide asesoramiento, el AMHK solo proporciona consejo a la persona que llama, sin ponerse en contacto con la familia objeto de la llamada. Solamente cuando alguien llama para denunciar un caso, el AMHK registra los datos personales de la familia denunciada. Después de realizar una evaluación inicial de la situación, el AMHK puede decidir remitir el caso a los servicios sociales si ya están trabajando con la familia, recomendar una nueva intervención o iniciar una investigación. Una investigación tiene como objetivo corroborar si existe o no una situación de maltrato infantil y crear un plan de intervención en caso de ser necesario. Cuando las familias necesitan apoyo o atención especializada, el AMHK los remite a otras agencias que prestan este tipo de servicios. Cuando es necesaria una medida no voluntaria de

protección infantil, el AMHK remite el caso a la Junta de Protección Infantil.

## *Junta de Protección Infantil*

La Junta de Protección Infantil está organizada a nivel nacional y pertenece al Ministerio de Seguridad y Justicia. Además de realizar investigaciones en materia de protección infantil, tiene competencias en custodias, justicia juvenil y adopción (Raad voor de Kinderbescherming, 2015a).

Mientras que cualquier ciudadano puede ponerse en contacto con el AMHK, este no es el caso de la Junta de Protección Infantil, ya que solo el AMHK, las agencias certificadas y los municipios autorizados pueden solicitar a la Junta que investigue un caso. Solo en casos excepcionales de peligro inmediato, los ciudadanos pueden contactar a la Junta (Jeugdwet 2015, 2014, artículo 3.1; Raad voor de Kinderbescherming, 2015a).

En las investigaciones de maltrato infantil, la Junta de Protección Infantil analiza la seguridad física y psicológica del NNA examinando la situación familiar a través de conversaciones con el NNA, los padres y otras personas involucradas en la familia (por ejemplo, maestros, trabajadores sociales). A través de esta investigación, la Junta decide si es necesaria una medida de protección infantil obligatoria. Cuando la Junta considera que es necesaria una medida de protección infantil obligatoria, el caso se remite al Tribunal de Menores, sin embargo, cuando no se necesita una medida, la Junta remite a la familia a los servicios sociales del municipio, sin que sea necesaria ninguna acción por parte del Tribunal de Menores.

Además de esta función de asesoramiento e investigación, la Junta de Protección Infantil tiene una función de evaluación y supervisión. Las agencias certificadas, que realizan las medidas de protección infantil, pueden solicitar al Tribunal de Menores que extienda o ponga fin a esas medidas. La Junta de Protección Infantil tiene el deber de evaluar esas solicitudes antes de presentarlas el Tribunal

(Raad voor de Kinderbescherming, 2015b).

## *Tribunal de Menores*

El Tribunal de Menores es la única institución que puede aplicar medidas obligatorias de protección infantil. Para este propósito, utiliza el informe de investigación y la recomendación formulada por la Junta de Protección Infantil. Sin embargo, el Tribunal de Menores no está obligado a seguir este consejo. Éste puede hacer cumplir varias medidas de protección infantil: una guarda (temporal) con o sin separación familiar, y la suspensión o finalización de la autoridad parental.

En el caso de una guarda, la autoridad de los padres está restringida y en parte asumida por un tutor familiar oficial de una agencia certificada; los padres siguen siendo responsables del cuidado de sus hijos, pero están obligados a seguir los consejos del tutor. Además, es posible disponer una medida de separación familiar durante una orden de guarda (Memorie van Toelichting Jeugdwet, 2013, capítulo 5.2). El Tribunal de Menores puede hacer cumplir una orden de guarda cuando el desarrollo de un NNA se ve amenazado y cuando los padres no aceptan el apoyo requerido para eliminar esta amenaza (Burgerlijk Wetboek, libro 1, artículo 255). La duración máxima de una orden de guarda es de un año. Sin embargo, el Tribunal puede prolongarla cada año hasta la mayoría de edad del NNA (Burgerlijk Wetboek, libro 1, artículos 258 y 260).

En casos de peligro real e inmediato para el NNA, se puede hacer cumplir una orden de guarda temporal y separación familiar. Esta medida hace posible una acción inmediata y puede durar como máximo tres meses (Burgerlijk Wetboek, libro 1, artículo 257).

Además, el Tribunal de Menores puede poner fin a la autoridad parental cuando el desarrollo del NNA está seriamente amenazado y/o los padres no pueden hacerse responsables de la crianza y educación de su hijo (Burgerlijk Wetboek, libro 1, artículo 266). Cuando se aplica esta medida, es necesario nombrar a un tutor y

decretar una medida de separación familiar (Memorie van Toelichting Jeugdwet, 2013, capítulo 5.2). Además de una anulación definitiva de la autoridad parental, es posible suspender la autoridad parental, parcial o totalmente, por un cierto periodo, no más de tres meses. Esta medida se utiliza, por ejemplo, cuando el padre no da permiso para que el niño reciba el tratamiento de salud necesario, como es el caso de algunos grupos religiosos ortodoxos en los Países Bajos.

## Conclusiones y retos

El sistema de protección infantil holandés está altamente influenciado por la CDN y otros marcos internacionales, así como por los resultados de la investigación internacional. Los estudios nacionales de prevalencia han demostrado el alcance del maltrato infantil en los Países Bajos y han llevado a mejoras significativas en los procedimientos para identificar y reportar diferentes formas de maltrato infantil.

El sistema holandés de protección infantil puede caracterizarse como un sistema orientado a la familia (Gilbert, 1997). La separación familiar se considera una medida de último recurso, que a menudo va precedida de un apoyo familiar intensivo para mantener al NNA en el hogar. Cuando es necesaria, la separación tiene generalmente un carácter temporal. El acogimiento familiar, especialmente para los niños más pequeños, es preferido al acogimiento en entornos residenciales.

La implementación de la Ley de Juventud en 2015 supuso un cambio importante para el sistema de protección holandés. La descentralización de las responsabilidades de protección y de la financiación ha hecho que los municipios se conviertan en responsables de la prestación de servicios para la atención a los NNA y las familias vulnerables. Esta transformación ha presentado numerosos desafíos, en particular para los equipos locales en los municipios y las agencias certificadas.

Las primeras evaluaciones de la implementación de este nuevo marco normativo destacan ciertas limitaciones (Netherlands Youth Institute, 2019). Aunque uno de los principales objetivos de la transformación ha sido la necesidad de reducir el uso de la atención especializada y el fortalecimiento de la prevención, desmedicalización y normalización, aún no se ha constatado una disminución en el uso de los servicios especializados ni una mayor inversión en actividades preventivas desde los municipios.

Otra de las principales motivaciones para la introducción del nuevo marco normativo ha sido aumentar la cooperación entre los diferentes agentes y servicios involucrados en las intervenciones desde el sistema de protección. Aunque en general se percibe un aumento en el contacto entre municipios, agencias que proporcionan servicios de protección infantil y otros sistemas relevantes (como el de salud, salud mental o educación), parece evidente que el grado de colaboración varía enormemente en función de la agencia, las cargas administrativas y la burocracia. Además, los profesionales denuncian que garantizar la colaboración entre diferentes actores y la exposición a diversos sistemas administrativos les deja menos tiempo para trabajar directamente con los NNA y sus familias.

Las primeras evaluaciones de la implementación de Ley de Juventud 2015 demuestran que el sistema de protección holandés se encuentra todavía en un momento de transición y aprendizaje, y que la verdadera transformación hacia los principios del nuevo marco normativo está pendiente de realización (Friele *et al.*, 2018; Netherlands Youth Institute, 2019). Dado lo ambicioso de esta legislación, se necesitará tiempo para valorar el éxito de este nuevo enfoque. En el futuro cercano, quedará claro si la sociedad holandesa se ha convertido realmente en una sociedad civil pedagógica y si los NNA y las familias vulnerables se pueden beneficiar de la transformación del sistema de protección infantil.

## Referencias

- Baartman, H. (2005). Preventieve opvoedingsondersteuning: Een must?! [Preventive parenting support: A must?!]. H. Baartman, R. Bullens, y J. Willems (eds.), *Kindermishandeling: De politiek een zorg* [Child maltreatment: A concern of politics], pp. 158-176. Amsterdam: SWP Publishers.
- . (2007). Kindermishandeling. Over het trekken van grenzen en maten van zorg [*Child maltreatment. About thresholds and measures of care*]. P. Baeten, y J. Willems (eds.), *De maat van kindermishandeling. Meldcode en criteria van kindermishandeling* [*The standard of child maltreatment. Reporting code and criteria of child maltreatment*], pp. 9-13). Amsterdam: SWP Publishers.
- Bouma, H., López López, M., Knorth, E. J. y Grietens, H. (2016). *HESTIA Factsheet: Briefing on the Dutch child protection system*. Groningen: University of Groningen. Recuperado de: <http://www.projecthestia.com/wp-content/uploads/2015/03/POLICY-BRIEFING-NL.pdf>
- Bosscher, N. (2012). *The decentralisation and transformation of the Dutch youth care system*. Utrecht: Netherlands Youth Institute.
- Burgerlijk Wetboek Boek 1. (2020). Recuperado de: <http://www.wetboek-online.nl/wet/BW1.html>
- Commissie Samson (2012). *Omringd door zorg, toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden* [Surrounded by care, still not safe. Sexual abuse of out-of-home placed children looked after by the state, 1945 until present]. Amsterdam: Boom.
- Deetman, W., Draijer, N., Kalbfleisch, P., Merckelbach, H., Monteiro, M. y De Vries, G. (2011). *Seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke kerk. Deel 1: het onderzoek* [Sexual abuse of minors in the Roman Catholic Church. Part 1: the study]. Amsterdam: Balans.
- Dekker, J. J. H., Amsing, M., Van der Bij, I., Dekker, M., Grietens, H. W. E., Harder, A. T., Koedijk, P. C. M., Parlevliet, S., Schreuder, P., Talhout y M., Timmerman, M. C. (2012). *Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010. Resultaten van deelonderzoek 1 van de Commissie*

*Samson: Historische schets van de institutionele ontwikkeling van de jeugdsector vanuit het perspectief van het kind en de hem/haar verleende zorg* [Child and youth care in the Netherlands, 1945-2010. Outcomes of sub-study 1 by the Samson Committee: Historical outline of the institutional developments in the youth sector, looking at the child and the care provided to him/her]. Groningen: University of Groningen.

Delfos, G., y Doek, J. E. (1982). *Maatregelen van kindbescherming* [Measures of child care and protection]. Zwolle: Tjeenk Willink.

———. (1983). *Organen van kindbescherming* [Institutions of child care and protection]. Zwolle: Tjeenk Willink.

De Winter, M. (2013). Door allerlei perverse prikkels worden problemen te makkelijk omgezet in diagnoses [Because of several perverse incentives problems are being transformed into diagnoses too easily]. K. Bakker, H. Kooijman, y J. Prakken (eds.), *Om het kind. Visies op een ander jeugdstelsel* [On behalf of of the child. Views on another youth care system]. Nijkerk: Callenbach, pp. 8-15.

Doek, J. E. (2013). Henry Kempe's legacy: National and international impact. R. Krugman D., y J. E. Korbin (eds.), *C. Henry Kempe: A 50 year legacy to the field of child abuse and neglect*. Dordrecht: Springer, pp. 221-229.

Euser, E. M., Van IJzendoorn, M. H., Prinzie, P. y Bakermans-Kranenburg, M. (2010). Prevalence of child maltreatment in the Netherlands. *Child Maltreatment*, 15(1), pp. 5-17. doi:10.1177/1077 559509345904

Euser, S., Alink, L. R. A., Pannebakker, F., Vogels, T., Bakermans-Kranenburg, M. y Van IJzendoorn, M. H. (2013). The prevalence of child maltreatment in the Netherlands across a 5-year period. *Child Abuse y Neglect*, 37(10), pp. 841-851. doi:10.1016/j.chiabu.2013.07.004.

Friele, R. D., Bruning, M. R., Bastiaanssen, I. L. W., De Boer, R., Bucx, A. J. E. H., De Groot, J. F., Pehlivan, T., Rutjes, L., Sondeijker, F., Van Yperen, T. A. y Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie* [First evaluation Youth Act: After the transition it's time for the transformation]. The Hague: ZonMw.

Gilbert, N. (ed.) (1997). *Combating Child Abuse: International Perspectives and Trends*. New York: Oxford University Press.

Jeugdwet 2015. (2014). Recuperado de: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925>

Jeugdzorg Nederland (2013). *De kleine gids kindermishandeling. Achtergronden, signaleren en de meldcode* [The small guide child maltreatment. Backgrounds, signalling and the reporting code]. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Kinderombudsman (2014). *Preventie van kindermishandeling in gemeenten: Van papier naar werkelijkheid* [Prevention of child mistreatment in municipalities: From paper to reality]. The Hague: Kinderombudsman.

Knijn, T. y Van Nijnatten, C. (2011). Child welfare in the Netherlands: Between privacy and protection. En N. Gilbert, N. Parton, y M. Skivenes (eds.), *Child protection systems: International trends and orientations*. New York: Oxford University Press, pp. 223-240.

Knorth, E. J., Bouma, H., Grietens, H. y López López, M. (2020). The Child Protection System in the Netherlands: Characteristics, Trends and Evidence. J. D. Berrick, N. Gilbert, y M. Skivenes (eds.), *International Handbook of Child Protection Systems*. New York: Oxford University Press.

Lamers-Winkelmann, F., Slot, N. W., Bijl, B. y Vijlbrief, A. C. (2007). *Resultaten van een landelijk onderzoek naar de omvang van kindermishandeling onder leerlingen van het voortgezet onderwijs* [Outcomes of a national survey regarding the scale of child abuse with students in secondary education]. Amsterdam/Duivendrecht: WODC, Ministry of Justice.

López López, M., Bouma, H., Grietens, H. y Knorth, E. J. (2019). The Dutch child protection system: Historical overview and recent transformations. R. D. Krugman, L. Merkel-Holguin y J. Fluke (eds.), *National Systems of Child Protection. Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice*. New York: Springer.

Memorie van toelichting Jeugdwet 2015. (2013). Recuperado de:

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.html>

- Ministry of Justice, y Directorate of Legal Youth Policy (2005). *Beter beschermd. Programma voor een effectieve en efficiënte jeugdbescherming* [Better protected. A program on effective and efficient child protection]. The Hague: Ministry of Justice, y Directorate of Legal Youth Policy.
- Musschenga, B. (2005). Het gebruik van lijfstraffen in de opvoeding: Tolereren of niet? [The application of corporal punishment while raising children: Something to tolerate or not?]. H. Baartman, R. Bullens, y J. Willems (eds.), *Kindermishandeling: De politiek een zorg* [Child maltreatment: A concern of politics]. Amsterdam: SWP Publishers, pp. 116-134.
- Netherlands Youth Institute (2019). *Reform of the Dutch system for child and youth care 4 years later*. Recuperado de: <http://www.youthpolicy.nl/en/Download-NJi/Publicatie-NJi/Evaluation-of-the-Youth-Act-4-years-later.pdf>
- Raad voor de Kinderbescherming (2015a). *Het kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming* [The quality frame of the Child Care and Protection Board]. The Hague: Raad voor de Kinderbescherming.
- (2015b). *Protocol beschermingszaken* [Protocol on child protection cases]. The Hague: Raad voor de Kinderbescherming.
- Simons, M., Meertens, R. y Tielen, N. (2015). *De kleine gids Jeugdwet* [The small guide Youth Act]. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Van der Bij, I., Willemse, T., Dane, J. y Lechner, D. (2006). *Honderd jaar kinderbescherming. Uitgave ter gelegenheid van het jubileum van de Raad voor de Kinderbescherming en de Kinderwetten (1905-2005)* [Hundred years of child protection. Edition attendant on the jubilee of the Child Protection Board and the Children's Acts (1905-2005)]. Amsterdam: SWP Publishers.

# EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INFANTIL EN ALEMANIA: HACIA LA INTERVENCIÓN TEMPRANA Y LA COOPERACIÓN CON LAS FAMILIAS

*Susanne Witte*

En enero de 2019, el llamado caso Lügde se hizo público en Alemania. Se descubrió que un hombre abusó sexualmente de al menos 27 niñas en un campamento durante largo tiempo. El suceso sacudió a la opinión pública, y las autoridades estatales recibieron duras críticas al conocerse que una de las niñas abusadas se encontraba en un acogimiento familiar con el autor de los crímenes, sin que los servicios de protección hubieran detectado indicio alguno de la situación a lo largo de su infancia.

Aunque se considera que Alemania cuenta con un buen sistema educativo y un alto nivel de atención médica para niños, niñas y adolescentes (NNA) (WHO, 2017), y la protección infantil se percibe como una tarea importante de los órganos estatales (Jud *et al.*, 2013), situaciones como el caso de Lügde cuestionan la imagen pública del sistema de protección infantil alemán y plantean dudas sobre la necesidad de mejoras.

Este capítulo ofrece una breve descripción del desarrollo histórico y la estructura actual del sistema de protección infantil alemán. A continuación, se revisa la magnitud del problema del maltrato infantil y las respuestas ofrecidas por el sistema, y concluye aportando un análisis crítico de los desafíos para el futuro.

## Historia de la protección infantil en Alemania

En esta sección se describirá brevemente la evolución del sistema de protección infantil, para una descripción más detallada, se

recomienda consultar Witte *et al.* (2019).

La segunda mitad del siglo XIX trajo la industrialización a Alemania y, con ello, el éxodo de una gran parte de la población desde las zonas rurales hacia las ciudades. En esta época, la preocupación por el desamparo (moral y físico) de la infancia y la juventud comienza a convertirse en un problema social (Kindler y Borrmann, 2012), centrándose la preocupación principalmente en la situación de NNA de los estratos más pobres de la sociedad y en las familias de clase trabajadora (Elder, 2014). El interés social por la situación de la infancia precarizada se explicaba fundamentalmente por el temor de que el creciente fenómeno de la delincuencia juvenil pudiera poner en peligro el orden social (Elder, 2014). Esto hizo que surgieran iniciativas en algunas ciudades, en su mayoría financiadas por donaciones privadas, con el objetivo de apoyar y reeducar a NNA en situación de desamparo en un intento por convertirlos en miembros útiles de la sociedad (Uhlendorff, 2003).

En esta época, comienzan a oírse ciertas voces críticas que reclaman una mayor participación del Estado en cuestiones de protección infantil (Reicher, 1908). Con el cambio de siglo, el concepto de riesgo para el bienestar infantil se incluyó en el Código Civil (§ 1666 BGB). Durante y después de la primera Guerra Mundial (1914-1918) existió una crisis de abastecimiento en el país y los NNA de clases desfavorecidas sufrieron especialmente esta situación. Como resultado, la tasa de mortalidad infantil y el número de enfermedades debidas a la desnutrición infantil aumentaron dramáticamente (Demm, 2001). Se hace evidente que la situación requería una acción estatal coordinada para la protección de los NNA; es por ello que en 1922 se creó en Alemania un marco legal para proporcionar servicios de protección infantil, incluyendo el establecimiento de Oficinas de Bienestar Juvenil (*Jugendämter*) en todas las ciudades alemanas. Sin embargo, debido a la profunda crisis financiera que atravesaba el país, muchas de las medidas propuestas no llegan a ser implementadas (Uhlendorff, 2003). Al mismo tiempo, la ideología subyacente a las intervenciones de

protección infantil a menudo seguía siendo la de preservar el orden social. Sólo en contadas ocasiones se pusieron en marcha intervenciones más centradas en la promoción del bienestar y el desarrollo de los niños que en proteger a la sociedad del potencial daño causado por su comportamiento antisocial (Key, 1905).

El año 1933 marca el inicio del nacionalsocialismo (1933-1945) y supone un cambio drástico para el ejercicio de la protección de la infancia en Alemania, ya que todas las organizaciones relacionadas con la educación de NNA estuvieron sujetas a un estricto control estatal. Las instituciones educativas y de protección infantil sufrieron un proceso de ideologización (Wapler, 2015). Los principios educativos se basaban en adoctrinar a los NNA en el nacionalsocialismo y la exaltación de la “raza aria” para convertirlos en personas fuertes y valientes (Chamberlain, 1998). Bajo el llamado proyecto de “higiene racial”, se impuso la discriminación contra los NNA con discapacidades y con ascendencia “no deseada” (Benz, 2009). Las medidas tomadas por el Estado, cada vez más drásticas, fueron desde la esterilización forzada hasta el asesinato de niños (Dahl, 2001; Heberer, 2015; Lewy, 2010).

Tras la segunda Guerra Mundial, se produjo la división de Alemania en la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana, que existió hasta 1990 y fue superada con la caída del Muro de Berlín. En los años posteriores a la segunda Guerra Mundial, las leyes de la República de Weimar en la República Federal de Alemania volvieron a entrar en vigor en relación con los servicios de promoción del bienestar infantil. En cada ciudad se creó una Oficina de Bienestar Juvenil (*Jugendamt*), que también se encargaba de los casos de maltrato infantil. Sin embargo, en ese momento todavía persistían ideas tradicionales sobre la crianza que promovían prácticas educativas estrictas. El foco de la intervención seguía estando en la reeducación y reinserción de NNA en la sociedad, en lugar de la promoción de su bienestar personal (Kindler y Borrmann, 2012). Lamentablemente, existe constancia de que los derechos de los NNA fueron gravemente vulnerados durante este

periodo. La vida en los hogares de protección se caracterizaba en ocasiones por la presencia de violencia física, emocional y sexual, así como por la explotación infantil (Frings y Kaminsky, 2012; Runder Tisch Heimerziehung, 2010).

La República Democrática Alemana (1949-1990) perteneció al bloque soviético, y el Estado y el sistema social fueron moldeados por el comunismo. Esto también tuvo un impacto importante en el desarrollo del sistema de protección infantil. El maltrato infantil se consideró un problema derivado del capitalismo y se utilizó como propaganda contra éste (Gries, 2002). Los casos de maltrato infantil o abandono se atribuyeron a problemas personales de los padres y sus valores capitalistas (Gries, 2002). La acción estatal en la protección infantil generalmente incluía la separación familiar y el ingreso de NNA en hogares residenciales (Gries, 2002), en su mayoría muy aislados de la sociedad, dejando espacio para el abuso sexual, emocional y físico (Helming, Schattner y Blüml, 1999).

Con el movimiento estudiantil alemán en los años sesenta y setenta, surgieron ideas para el desarrollo de una nueva protección infantil, que superaba la intervención culpabilizadora contra los padres, enfatizando la necesidad de cooperación con éstos para la superación de los problemas (Görge, Griemert y Kessler, 2015; Kindler y Borrmann, 2012). Estos nuevos principios llevaron en 1990 y 1991 a una reforma fundamental de la ley sobre protección infantil en Alemania. Los padres comienzan a tener derecho a recibir una serie de ayudas y apoyos familiares incluso antes de que existiera una valoración de riesgo para el bienestar del NNA. Sólo cuando el apoyo familiar era insuficiente o la familia lo rechazaba, se legitimaba una intervención intrusiva en la familia.

Aunque inicialmente la ley fue bien recibida en el ámbito práctico (Kindler, 2012), los casos graves de maltrato infantil que llegaron al debate público en los años siguientes sacudieron la creencia de que la cooperación con los padres era suficiente para prevenir el maltrato infantil (Bringewat, 2001; Fegert, Ziegenhain y Fangerau, 2010). Como resultado, se hicieron numerosas reformas y

concreciones a la ley, tales como la regulación de la divulgación de información entre diferentes grupos profesionales. Además, se establecieron programas preventivos integrales en el área de primera infancia (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2006).

En la última década, al igual que en otros países europeos, se ha avivado la discusión sobre los derechos de la infancia y la protección infantil en Alemania. Desde el año 2010, la opinión pública se ha centrado en criticar el abuso sexual infantil en instituciones de la Iglesia católica (Hagenberg-Miliu, 2014; Keupp, Straus, Mosser, Gmür y Hackenschmied, 2013; Obermayer y Stadler, 2011) y las instituciones educativas (Dehmers, 2011).

## El concepto del riesgo para el bienestar del niño

El término *protección infantil* se usa de formas diferentes en el contexto alemán. Kindler (2012) formula una distinción entre una definición restringida de la protección infantil, que se refiere principalmente a los servicios para casos de maltrato infantil de NNA (abuso y negligencia); una definición amplia que incluiría además todos aquellos servicios de apoyo a familias en situaciones difíciles, y una definición general, que incluiría asuntos como la protección de los NNA contra la violencia en los medios de comunicación. Las tres formas de contemplar la protección infantil están entrelazadas y muestran una variedad de intersecciones.

Atendiendo a la llamada definición restringida de la protección infantil, la noción de riesgo para el bienestar del niño es la cuestión más relevante desde un punto de vista legal (§ 1666 BGB):

Si el bienestar físico, psicológico o emocional del niño o su propiedad está en peligro y los padres no están dispuestos o no pueden evitar el riesgo, el Tribunal de Familia debe tomar las medidas necesarias para evitarlo.

A diferencia de otros países como Inglaterra, el concepto de riesgo

para la infancia en el marco normativo alemán no está ligado a acciones concretas de los padres (Witte, 2018). En consecuencia, la ley no distingue entre formas de maltrato infantil, como el abuso físico y el abuso sexual. El riesgo para el bienestar del NNA se limita a la amenaza para su bienestar físico, psicológico y social, por lo tanto, a las posibles consecuencias de dicho riesgo. Para interferir en los derechos de los padres, este riesgo debe ser considerable en el momento actual o debe valorarse una alta probabilidad de que el bienestar del NNA se vea amenazado en el futuro (BGH, 1956; Schmid y Meysen, 2006). Además, los padres tienen que mostrar una falta de disposición o incapacidad para evitar el riesgo al bienestar del NNA a pesar de que se les haya ofrecido los apoyos pertinentes para ello Schmid y Meysen, 2006).

## Estructura del sistema de protección infantil

### *El principio de subsidiariedad*

Un principio organizativo esencial del Estado de bienestar alemán es el principio de subsidiariedad. Este principio impregna el funcionamiento del sistema de protección infantil, lo que implica una estructuración jerárquica de las responsabilidades. De acuerdo con este principio, la unidad más pequeña de la organización social siempre debe ofrecer ayuda y apoyo primero. Si esto no es suficiente, la siguiente unidad organizativa será la responsable de ofrecer asistencia para la resolución del problema. Si no es posible encontrar una solución a los problemas en este nivel, la responsabilidad es del siguiente nivel superior. El principio de subsidiariedad en este contexto implica que el apoyo siempre debe estar encaminado al reforzamiento de las propias estrategias de resolución de problemas de forma que la responsabilidad y agencia pueda devolverse a la unidad social más pequeña lo antes posible.

### *Oficinas de Bienestar Juvenil (Jugendämter) y Tribunal de Familia*

Las instituciones más importantes para el ejercicio de la protección infantil en Alemania en la actualidad son la Oficina de Bienestar Juvenil (*Jugendamt*) y el Tribunal de Familia. En total, hay 563 Oficinas de Bienestar Juvenil en Alemania (Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter, 2015). Por lo general, existe una oficina en cada ciudad, pero en el caso de ciudades pequeñas, se comparten una misma oficina. Estas entidades ofrecen una variedad de servicios a los NNA y sus familias, y están por tanto más alineadas con el concepto amplio de protección infantil que hemos presentado anteriormente. Dichos servicios incluyen, por ejemplo, la organización y planificación estructural de programas de apoyo para las familias y NNA, así como el apoyo a las familias durante los procesos de separación y divorcio. La Oficina de Bienestar Juvenil es responsable de garantizar que existan los servicios necesarios para NNA y sus familias en una determinada región, pero no tiene que ofrecer estos servicios por sí misma. Para este propósito, la Oficina de Bienestar Juvenil trabaja en red con una serie de organizaciones proveedoras de servicios sociales que reciben financiación por parte del Estado.

La Oficina de Bienestar Juvenil también se encarga de realizar las investigaciones ante sospechas de maltrato infantil. Si se considera que el bienestar de un NNA está en peligro, la oficina tiene la autoridad para suspender los derechos de los padres y promover una medida de separación familiar de emergencia; sin embargo, la toma de decisiones de los profesionales que trabajan en estas agencias ha de estar guiada por el principio fundamental de cooperación con los padres y la obtención de su consentimiento, en la medida de lo posible, para el inicio de servicios de apoyo familiar y protección de los NNA. Si la colaboración con los padres no resulta posible, la Oficina de Bienestar Juvenil debe ponerse en contacto con el Tribunal de Familia para el posible retiro (parcial) de la autoridad de los padres. El Tribunal de Familia también tiene autoridad para tomar decisiones sobre el contacto entre padres e hijos en casos de separación y divorcio. Esta institución puede retirar o restringir la autoridad de los padres, o imponerles

condiciones como la aceptación de una intervención. Aunque la cooperación entre la Oficina de Bienestar Juvenil y el Tribunal de Familia en casos de riesgo para el bienestar del NNA está estipulada por ley, en la práctica pueden surgir conflictos sobre la mejor medida de proteger al NNA (Münder, Mutke y Schone, 2004).

## *Relaciones con otros sistemas*

Además de la Oficina de Bienestar Juvenil y del Tribunal de Familia, en Alemania hay una gran cantidad de instituciones que desempeñan diferentes funciones para la protección infantil. Especialmente en el campo de la educación y de la salud, se han realizado importantes esfuerzos en los últimos años para mejorar la cooperación con las Oficinas de Bienestar Juvenil. Los y las especialistas en estas áreas son considerados figuras clave debido a su contacto regular con NNA, especialmente aquellos que trabajan en el campo de la psicoterapia infantil.

## Magnitud del maltrato infantil en Alemania

En 2012 se introdujo en Alemania un sistema de registro sistemático a nivel nacional del número de casos abiertos por posibles situaciones de riesgo para NNA, las características de las familias involucradas y el resultado de dichos procedimientos. Los datos hasta la fecha apuntan a un ligero aumento en el número de investigaciones en Alemania (ver Tabla 1). En el año 2018, en el 15.9% de los casos reportados se identificó riesgo para el bienestar del NNA y en el 16.2% no se pudo descartar la existencia de riesgo (riesgo latente; Statistisches Bundesamt, 2019a). Por otra parte, el 33.7% de los casos evaluados terminó con la recomendación de servicios para la familia investigada (Statistisches Bundesamt, 2019a).

Respecto al tipo de maltrato presente, en los casos valorados como riesgo grave para el bienestar del NNA, el 59.8% fue negligencia, el 31.1% fue maltrato físico, el 32.1% fue maltrato emocional y el 5.9%

fue abuso sexual (Statistisches Bundesamt, 2019a). La suma de los porcentajes no es 100 debido a que se puede reportar más de un tipo de maltrato para cada NNA. Para los casos valorados como riesgo latente para el bienestar del NNA, se muestra un patrón muy similar (Statistisches Bundesamt, 2019a).

**Tabla 1.** Número de casos y decisiones al final de los procedimientos 2012 a 2018.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Riesgo grave para el bienestar del NNA	16875	17211	18630	20806	21571	21694	24939
Riesgo latente para el bienestar del NNA	21408	21411	22419	24188	24206	24054	25473
No riesgo para el bienestar del NNA, pero necesidad de servicios	33884	37848	41543	43185	46623	48949	52995
No riesgo para el bienestar del NNA y no necesidad de servicios	34456	39217	41621	41306	44525	48578	53864
<b>Total</b>	<b>106623</b>	<b>115687</b>	<b>124213</b>	<b>129485</b>	<b>136925</b>	<b>143275</b>	<b>157271</b>
Número de procedimientos por cada 10 000 NNA en Alemania	81.45	88.48	94.73	97.17	101.65	105.83	115.66

Fuente: Statistisches Bundesamt, 2013; 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019a.

Como en otros países, en Alemania se considera que el número de casos de maltrato infantil supera las estadísticas oficiales. Häuser, Schmutzer, Brähler y Glaesmer (2011) reportan tasas del 15.2% de maltrato emocional, 12.2% de maltrato físico, 12.7% de abuso sexual, 49.7% de negligencia emocional y 48.6% de negligencia física, incluidas formas consideradas más leves de maltrato infantil. Siguiendo un criterio más estricto de consideración de las formas más graves de maltrato infantil, las tasas de prevalencia obtenidas

refieren un 1.6% de maltrato emocional, 2.8% de maltrato físico, 1.9% de abuso sexual, 6.6% de negligencia emocional y 10.8% de negligencia física (Häuser *et al.*, 2011). Los resultados más recientes confirman estas tasas de prevalencia (Witt, Brown, Plener, Brähler y Fegert, 2017), aunque se aprecia una tendencia creciente del maltrato emocional y una disminución de la negligencia física.

## Intervenciones sobre maltrato infantil

El sistema de protección alemán cuenta con una serie de programas de prevención e intervención financiados por el Estado dirigidos a los NNA y familias en situaciones de vulnerabilidad, que pueden diferir ligeramente en función de la región e institución en cuestión. La tabla 2 muestra la frecuencia de las medidas de protección infantil más habituales. Las familias tienen derecho a recibir estas medidas de apoyo incluso cuando no se evidencie riesgo para el bienestar del NNA tras una investigación.

**Tabla 2.** Medidas de apoyo previstas al final del procedimientos (2018).

	Riesgo grave	Riesgo latente	Solo necesidad de servicios
Apoyo general	8.2%	13.6%	20.2%
Hogar con asistencia/apoyo para madre/padre y NNA	1.4%	0.6%	0.2%
<b>Orientación educacional</b>	3.0%	5.1%	6.0%
Asistencia ambulatoria o a tiempo parcial para la educación de los NNA	21.7%	31.9%	25.3%
Separación familiar	11.6%	4.5%	2.5%
Separación familiar de emergencia	27.6%	3.4%	1.0%
Apoyo a la reintegración	0.3%	0.3%	0.4%
Psiquiatría infantojuvenil	2.7%	2.0%	1.4%

Además de ofrecer estas medidas de protección, existe la posibilidad de restringir la custodia de los padres. En el año 2018, el Tribunal de Familia emitió un total de 31 504 medidas fundamentadas en el riesgo para el bienestar del NNA. La custodia se retiró totalmente en 7 512 casos y parcialmente en 8 523 casos. En 9 081 casos se impusieron medidas de protección infantil (Statistisches Bundesamt, 2019b).

En términos generales, los derechos de los padres tienen una alta prioridad en el sistema de protección alemán. Los trabajadores sociales de la Oficina de Bienestar Juvenil han de priorizar la toma de decisiones y el trabajo conjunto con los padres y promover la aceptación de las medidas de apoyo de forma voluntaria. A diferencia de otros países como Inglaterra, la custodia de los padres no puede ser retirada irrevocablemente.

El sistema de protección alemán prioriza las medidas de apoyo familiar siempre que sea posible. Las intervenciones fundamentales incluyen los programas de **orientación educacional** para padres y madres y los programas de intervención familiar a través de visitas domiciliarias de los trabajadores sociales. El objetivo de estos programas es trabajar con las familias temas específicos respecto al cuidado y educación de sus hijos y, en definitiva, desarrollar sus habilidades parentales. Existe un número reducido de programas estructurados (con una metodología y organización específica), ya que el sistema alemán da prioridad a la competencia del profesional y al trabajo individual con las familias. Esto tiene la ventaja de la adaptación específica del enfoque de trabajo a cada caso, pero tiene la desventaja de que no existe un único acercamiento a la intervención familiar, lo cual dificulta la valoración de lo que realmente funciona para mejorar la competencia de las capacidades parentales de estas familias. El discurso predominante en otros países, como el área angloamericana, sobre la necesidad de priorizar las intervenciones basadas en la evidencia, no está presente en el contexto alemán e incluso es rechazado por parte de

los profesionales (Bode y Turba, 2014).

## Conclusión general

Durante las últimas décadas, Alemania ha realizado importantes esfuerzos para mejorar el bienestar de los NNA e intervenir efectivamente en casos en los que se detecta una vulneración de sus derechos. Las instituciones y los programas de intervención han ido otorgando progresivamente un lugar central a las necesidades y opiniones de los NNA.

Un aspecto esencial que define la práctica de la protección infantil en Alemania es la orientación del sistema y sus profesionales hacia la cooperación con las familias, especialmente desde un enfoque preventivo. Esto se refleja en el hecho de que la custodia de los padres sólo se puede retirar cuando las medidas de apoyo familiar han demostrado ser insuficientes o existe un riesgo muy alto para los NNA si continúan en el hogar; sin embargo, las estadísticas nacionales demuestran que todavía existe un gran número de separaciones familiares en este país.

El apoyo a los NNA y las familias está centralizado a través de las Oficinas de Bienestar Juvenil que cuentan con una amplia gama de programas de apoyo concertados con Organizaciones No Gubernamentales y financiados por el gobierno; sin embargo, existen críticas constantes sobre la sobrecarga de las Oficinas de Bienestar Juvenil, especialmente cuando casos de errores por falta de respuesta del sistema de protección, en ocasiones con desenlaces trágicos, reciben atención mediática y general alarma social.

El sistema de protección alemán se enfrenta a importantes retos en el futuro, incluyendo la mejora de los procesos de evaluación de situaciones de riesgo para los NNA, la valoración de la efectividad de las intervenciones familiares y el desarrollo de un sistema más sensible en el abordaje de casos de familias con diferentes orígenes étnicos, culturales y sociales.

## Referencias

- Benz, W. (2009). Rassismus als Ideologie und Herrschaftspraxis (1933-1945). *Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie*, 58, pp. 491–503.
- Bode, I. y Turba, H. (2014). *Organisierter Kinderschutz in Deutschland: Strukturdaten und Modernisierungsparadoxien*. Wiesbaden: Springer VS. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-03354-5>
- Bringewat, P. (2001). *Tod eines Kindes: Soziale Arbeit und strafrechtliche Risiken* (2. Aufl.). Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter. (2015). *Kinder- und Jugendhilfe: Jugendämter*. Recuperado de: [www.lwl.org/lja-download/...die.../stat.../D\\_V\\_1\\_Anzahl\\_Jugendaemter\\_2014.docx](http://www.lwl.org/lja-download/...die.../stat.../D_V_1_Anzahl_Jugendaemter_2014.docx)
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2006). *Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme: – Aktionsprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Schutz von Kleinkindern, zur Früherkennung von Risiken und Gefährdungen und zur Implementierung effektiver Hilfesysteme* –. Berlin.
- Chamberlain, S. (1998). *Adolf Hitler, die deutsche Mutter und ihr erstes Kind: Über zwei NS-Erziehungsbücher* (2., korrigierte Aufl.). Reihe “Edition Psychosozial”. Giessen: Psychosozial-Verlag.
- Dahl, M. (2001). Aussonderung und Vernichtung - Der Umgang mit „lebensunwerten“ Kindern während des Dritten Reiches und die Rolle der Kinder- und Jugendpsychiatrie. *Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie*, 50, pp. 170–191.
- Dehmers, J. (2011). *Wie laut soll ich denn noch schreien? Die Odenwaldschule und der sexuelle Missbrauch* (1. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Demm, E. (2001). Deutschlands Kinder im Ersten Weltkrieg: Zwischen Propaganda und Sozialfürsorge. *Militaergeschichtliche Zeitschrift*,

60(1), pp. 51–98. <https://doi.org/10.1524/mgzs.2001.60.1.51>

- Elder, S. (2014). A right to beat a child? Corporal punishment and the law in Wilhelmine Germany. *Central European History*, 47(01), pp. 54–75. <https://doi.org/10.1017/S0008938914000624>
- Fegert, J. M., Ziegenhain, U. y Fangerau, H. (2010). *Problematische Kinderschutzverläufe: Mediale Skandalisierung, fachliche Fehleranalyse und Strategien zur Verbesserung des Kinderschutzes* (1. Aufl.). *Studien und Praxishilfen zum Kinderschutz*. Weinheim: Juventa-Verl.
- Frings, B. y Kaminsky, U. (2012). *Gehorsam, Ordnung, Religion: Konfessionelle Heimerziehung 1945-1975*. Münster: Aschendorff.
- Görge, A., Griemert, M. y Kessler, S. (2015). Sexueller Missbrauch und Kinderschutz -: Perspektiven im Wandel. In J. M. Fegert (ed.), *Sexueller Missbrauch von Kindern und Jugendlichen: Ein Handbuch zur Prävention und Intervention für Fachkräfte im medizinischen, psychotherapeutischen und pädagogischen Bereich ; mit 22 Tabellen*, pp. 27–40. Berlin: Springer.
- Gries, S. (2002). *Kindesmisshandlung in der DDR: Kinder unter dem Einfluss traditionell-autoritärer und totalitärer Erziehungsleitbilder*. Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 2001. *Studien zur DDR-Gesellschaft: Vol. 9*. Münster: Lit.
- Hagenberg-Miliu, E.-C. (2014). *Unheiliger Berg: Das Bonner Aloisiuskolleg der Jesuiten und die Aufarbeitung des Missbrauchsskandals* (1. Aufl.). Stuttgart: Kohlhammer.
- Häuser, W., Schmutzer, G., Brähler, E. y Glaesmer, H. (2011). Maltreatment in childhood and adolescence: Results from a survey of a representative sample of the German population. *Deutsches Ärzteblatt*, 108(17), pp. 287–294.
- Heberer, P. (2015). *Children during the Holocaust* (First paperback edition). *Documenting life and destruction: Vol. 2*. Lanham, Md.: AltaMira Press.
- Helming, E., Schattner, H., y Blüml, H. (1999). *Handbuch Sozialpädagogische Familienhilfe* (3., überarb. Aufl.). *Schriftenreihe*

*des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Vol. 182.* Stuttgart u.a.: Kohlhammer.

- Jud, A., Fluke, J., Alink, L. R. A., Allan, K., Fallon, B., Kindler, H., . . . van Puyenbroek, H. (2013). On the nature and scope of reported child maltreatment in high-income countries: opportunities for improving the evidence base. *Paediatrics and International Child Health*, 33(4), pp.207–215. <https://doi.org/10.1179/2046905513Y.0000000092>
- Keupp, H., Straus, F., Mosser, P., Gmür, W. y Hackenschmied, G. (2013). *Sexueller Missbrauch, psychische und körperliche Gewalt im Internat der Benediktinerabtei Ettal: Individuelle Folgen und organisatorisch-strukturelle Hintergründe.* München.
- Key, E. (1905). *Das Jahrhundert des Kindes* (12th ed.). Berlin: Fischer. Recuperado de: <https://opacplus.bsb-muenchen.de/metaopac/search?id=11657058ydb=100>
- Kindler, H. (2012). *Qualitätsindikatoren für den Kinderschutz in Deutschland: Analyse der nationalen und internationalen Diskussion – Vorschläge für Qualitätsindikatoren.* München/Köln.
- Kindler, H., y Borrmann, S. (2012). Prominent facets of child protection in Germany. In J. Hämäläinen, B. Littlechild, O. Chytil, M. Sramatá, y E. Jovelin (eds.), *ERIS monographs: volume 2. Evolution of child protection and child welfare policies in selected european countries* (pp. 161–179). Ostrava: University of Ostrava--ERIS; Albert Publisher.
- Lewy, G. (2010). *The Nazi persecution of the gypsies.* New York: Oxford University Press.
- Münder, J., Mutke, B., y Schone, R. (2004). *Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz: Professionelles Handeln in Kindeswohlverfahren* (1. Aufl.). Reihe Votum. Weinheim Bergstr: Juventa Verlag GmbH.
- Obermayer, B., y Stadler, R. (2011). *Bruder, was hast du getan? Kloster Ettal ; die Täter, die Opfer, das System* (1. Aufl.). Köln: Kiepenheuer y Witsch.
- Reicher, H. (1908). *Die Theorie der Verwahrlosung und das System der*

*Ersatzerziehung*. Wien: Manzsche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung. Recuperado de: <https://opacplus.bsb-muenchen.de/metaopac/search?id=10521754ydb=100>

Runder Tisch Heimerziehung. (2010). Runder Tisch - Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren: Abschlussbericht. Recuperado de: <http://www.rundertisch-heimerziehung.de/>

Schmid, H. y Meysen, T. (eds.). (2006). *Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD): Was ist unter Kindeswohlgefährdung zu verstehen?* München.

Statistisches Bundesamt (2013). *Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII - 2012*. Recuperado de: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/AlteAusgaben/GefaehrdungseinschaetzungenAlt.html>

——— (2014). *Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII - 2013*. Wiesbaden. Recuperado de: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/AlteAusgaben/GefaehrdungseinschaetzungenAlt.html>

——— (2015). *Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII - 2014*. Wiesbaden. Recuperado de: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/AlteAusgaben/GefaehrdungseinschaetzungenAlt.html>

——— (2016). *Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2015*. Wiesbaden. Recuperado de: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/Gefaehrdungseinschaetzungen.html>

——— (2017). *Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2016*. Wiesbaden. Recuperado de: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/Gefaehrdungseinschaetzungen.html>

——— (2018a). *Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2017*. Wiesbaden. Recuperado de: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/gefahrdungseinschaetzungen->

5225123177005.html

—— (2019a). Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2018 Wiesbaden. R Recuperado de: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/gefaehrdungseinschaetzungen-5225123177005.html>

—— (2019b). *Pflegschaften, Vormundschaften, Beistandschaften, Pflegeerberlaubnis, Sorgerechtsentzug, Sorgeerklärungen - 2018*. Recuperado de: <https://www.destatis.de/.../KinderJugendhilfe/PflegeVormundBeistandschaftPflegeerberlaub...>

Uhlendorff, U. (2003). *Geschichte des Jugendamtes: Entwicklungslinien der öffentlichen Jugendhilfe 1871 - 1929*. Univ., Habil.-Schr.--Kassel, 2001 (1. Aufl.). *Beltz-Votum: Vol. 2*. Weinheim: Beltz.

Wapler, F. (2015). *Kinderrechte und Kindeswohl: Eine Untersuchung zum Status des Kindes im Öffentlichen Recht. Jus Publicum: v.240*. Tübingen: Mohr Siebeck.

WHO (2017). Germany: WHO statistical profile. Recuperado de: [http://www.who.int/gho/countries/deu/country\\_profiles/en/](http://www.who.int/gho/countries/deu/country_profiles/en/)

Witt, A., Brown, R. C., Plener, P. L., Brähler, E., y Fegert, J. M. (2017). Child maltreatment in Germany: Prevalence rates in the general population. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health, 11*, 47. <https://doi.org/10.1186/s13034-017-0185-0>

Witte, S. (2018). Kinderrechte bei einem Verdacht Kindeswohlgefährdung: Ein Vergleich der staatlichen Verfahrensrichtlinien in England, den Niederlanden und Deutschland. In C. Spatscheck y C. Steckelberg (Eds.), *Theorie, Forschung und Praxis der Sozialen Arbeit: Vol. 16. Menschenrechte und Soziale Arbeit: Konzeptionelle Grundlagen, Gestaltungsfelder und Umsetzung einer Realutopie*. Berlin: Verlag BarbaraBudrich.

Witte, S., Miehlbradt, L., van Santen, E. y Kindler, H. (2019). Preventing child endangerment - Child protection in Germany. In L. Merkel-Holguin, J. D. Fluke, y R. D. Krugman (eds.), *Child Maltreatment*,

*Contemporary Issues in Research and Policy: Vol. 8. National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice.* Cham: Springer International Publishing.

# LA PROTECCIÓN INFANTIL EN INGLATERRA: POLÍTICAS, CONCEPTOS Y SISTEMA

*Nina Biehal*  
Universidad de York

Este capítulo analiza el desarrollo y funcionamiento del sistema de protección infantil inglés, así como las políticas y conceptos básicos que lo sustentan. El presente análisis se basa en los trabajos de investigación realizados en el marco del proyecto Hestia, financiado por el programa Norface de la Comisión Europea con el objetivo de comparar las políticas, los sistemas y la práctica de protección infantil en Inglaterra, Alemania y los Países Bajos. Debido a las diferencias en los marcos legales e institucionales para la protección infantil de Inglaterra y los otros tres países del Reino Unido (Escocia, Gales e Irlanda del Norte), en este capítulo nos centramos únicamente en Inglaterra y no en el Reino Unido en su conjunto.

## Desarrollo histórico del sistema de protección infantil

El interés por la protección de los niños, niñas y adolescentes (NNA) frente a diferentes formas de maltrato infantil surgió a fines del siglo XIX en Inglaterra, siendo la mayoría de los servicios de protección brindados por agencias voluntarias locales establecidas por la Iglesia. La negligencia fue el principal foco de atención desde la década de 1880 hasta la década de 1960, representando el 90% de todos los casos de maltrato infantil registrados en este periodo. Durante la primera parte del siglo XX, se comenzó a prestar atención al abuso físico y sexual infantil (Department of Health, 1995; Ferguson, 2011). La primera legislación sobre protección infantil se aprobó a fines del siglo XIX y principios del XX, y se consolidó en la

## Ley de Infancia y Juventud de 1933.

El sistema moderno de protección infantil inglés tiene sus raíces tanto en estos primeros desarrollos como, desde fines de la década de 1940, en la creación del Estado de bienestar por parte del gobierno laborista, que proporcionó un nuevo marco político e institucional para la provisión pública de servicios de salud, educación y apoyo a la tercera edad y a personas en situación de pobreza. En este contexto, la Ley de Infancia de 1948 estableció un nuevo servicio para NNA, que debía ser provisto por los Departamentos de Infancia creados en cada administración local. El servicio se centraba principalmente en atender casos de negligencia y, en menor medida, en los casos de maltrato físico. La intervención más habitual era la separación familiar e ingreso en un centro o familia acogedora, en la mayoría de los casos mediante un acuerdo voluntario con los padres. Sin embargo, a fines de la década de 1950 iba aumentando la crítica sobre este enfoque y la demanda de que se permitiera a los profesionales trabajar con las familias para evitar las separaciones familiares por situaciones de maltrato infantil. El creciente reconocimiento de la necesidad de desarrollar servicios preventivos para apoyar a los NNA en sus familias llevó posteriormente a la aprobación de la Ley de Infancia y Juventud de 1963, que fue la primera legislación en Inglaterra en establecer el deber de brindar apoyo a las familias para evitar tanto la separación familiar como la delincuencia juvenil. Esta ley marcó un importante cambio desde un enfoque más paternalista y centrado en el niño de los años 1940-1950 a un énfasis en el apoyo a las familias para prevenir el maltrato infantil.

Sin embargo, la publicación de los estudios de Kempe sobre el *síndrome del niño maltratado* condujo a un “redescubrimiento” del maltrato físico y al reconocimiento de que algunos padres podían dañar a sus hijos de manera intencional (Kempe *et al.*, 1962). La investigación sobre la muerte de Maria Colwell a manos de su padrastro en 1973 recibió considerable atención de los medios de

comunicación ingleses. A ésta le seguirían otras 29 investigaciones sobre muertes de NNA por maltrato ampliamente difundidas entre los años 1973 y 1985 (Parton, 1985). Estos acontecimientos llevaron a una modificación de las prioridades preventivas hacia un enfoque más intervencionista en la protección infantil, particularmente en casos de riesgo de maltrato físico. A fines de la década de 1970, el foco de la intervención se había ampliado con el creciente reconocimiento del abuso sexual intrafamiliar, que había recibido escasa atención desde los años treinta.

El reconocimiento creciente de las necesidades y derechos de los NNA a ser protegidos de cualquier forma de violencia también fue producto de desarrollos sociales más generales acontecidos a mediados del siglo XX, incluyendo la mayor concientización sobre la violencia familiar gracias a los movimientos feministas de la década de 1970 y la mayor atención a los derechos de los NNA a partir de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CNUDN) en la década de 1980. Estos avances contribuyeron a un cambio del sistema de protección hacia una orientación más centrada en el NNA y hacia enfoques más intervencionistas y legalistas para la protección infantil, a pesar de que se continuaba considerando necesario reducir el número de medidas de separación familiar.

## Marco legal: la Ley de Infancia de 1989 y desarrollos posteriores

### *El marco legal de protección infantil*

Los debates sobre la necesidad de aumentar o reducir la intervención estatal en la vida familiar contribuyeron a dar forma a la Ley de Infancia de 1989, que aún en la actualidad proporciona el marco legal para el sistema de protección infantil inglés. La ley se introdujo con el objetivo de lograr un equilibrio entre la protección infantil y la preservación de la autonomía familiar. La ley le otorgó a

las administraciones municipales el deber de salvaguardar y promover el bienestar de aquellos NNA considerados en situación de vulnerabilidad (en inglés: *children in need*). La introducción del concepto de salvaguarda (en inglés: *safeguarding*) suponía un enfoque más amplio que el concepto de protección infantil usado por marcos legales anteriores, ubicando ahora la protección infantil dentro de un contexto más amplio de servicios de apoyo a los NNA y las familias. Según la Ley de Infancia de 1989, los NNA en situación de vulnerabilidad tienen el derecho a recibir servicios si cumplen uno de estos tres criterios:

- Existe baja probabilidad de que alcancen o mantengan un nivel razonable de salud y desarrollo sin la provisión de servicios por parte de la administración local.
- Existe probabilidad de que su salud o desarrollo se vean significativamente afectados si no se proporcionan tales servicios.
- Tienen alguna discapacidad.

Estos criterios de elegibilidad se sustentaron en las teorías del desarrollo infantil, centrándose no solo en prevenir la negligencia y el maltrato físico hacia los NNA, sino también en favorecer su desarrollo. En sintonía con el interés por promover el bienestar de los NNA de manera proactiva, la Ley de Infancia de 1989 reemplazó el concepto negativo de prevención por el concepto más positivo de fortalecimiento familiar, que se refiere a la provisión proactiva de servicios de apoyo a los NNA y las familias antes de que los problemas se arraiguen. El papel de las administraciones municipales ya no es simplemente evitar que los niños reciban una medida de separación familiar, sino promover activamente su salud y desarrollo, así como las capacidades parentales de sus familias. La Ley de 1989 buscaba integrar este compromiso de promover el desarrollo y bienestar de los NNA con un nuevo deber legal de proteger a los niños del llamado daño significativo (en inglés: *significant harm*). El daño significativo se definió de manera amplia

incluyendo las formas de maltrato infantil y sus consecuencias en el desarrollo físico, intelectual, emocional y conductual del NNA. La Ley de 1989 también endureció los fundamentos legales para la separación familiar, de modo que las decisiones sobre estas medidas sólo podían ser tomadas por el Tribunal de Familia. Conforme a esta ley, la toma de decisiones debe basarse en una evaluación del riesgo de daño para el NNA, y la estimación de daño significativo (real o probable) debe basarse en evidencia proveniente de diferentes fuentes.

La Ley de Infancia de 1989 parte de la idea de que los NNA han de permanecer con sus familias siempre que sea posible, e introduce el concepto de responsabilidad parental, que incluye los deberes y derechos de los padres. Estos derechos y deberes se mantienen incluso durante una medida de separación familiar y sólo se pueden extinguir cuando el NNA es adoptado. Se espera que las administraciones municipales trabajen en conjunto con los padres para promover el bienestar de los NNA y mejorar las capacidades de crianza de las familias. Estas disposiciones legales se sustentan en la asunción de que la mayoría de los padres desean lo mejor para sus hijos. La Ley de 1989 también requiere que los profesionales exploren los deseos y sentimientos de los niños, en función de su edad y comprensión, y que los tengan en cuenta a la hora de tomar decisiones. Sin embargo, el bienestar del NNA debe ser la consideración primordial a la hora de tomar decisiones (el principio de supremacía; en inglés: *paramountcy principle*), y esto puede generar una tensión entre la necesidad de priorizar el apoyo a los niños dentro de sus familias y de protegerlos de un posible daño ocasionado por su familia.

El marco legislativo de protección infantil inglés enfatiza la necesidad de proporcionar estabilidad y permanencia a aquellos NNA que han de ser separados de sus familias e ingresados en instituciones o familias acogedoras de la red de protección infantil. La directriz del gobierno sobre Planificación de la Atención, Acogimiento y Supervisión de Casos (en inglés: *Care Planning*,

*Placement and Case Review*), describe el concepto de permanencia como el marco que ha de guiar todo el trabajo social con NNA y sus familias, desde el apoyo familiar hasta la adopción. El concepto de permanencia incluye aquí la permanencia emocional (apego), la permanencia física (estabilidad) y la permanencia legal (el cuidador tiene la responsabilidad parental sobre el menor). Estos aspectos posibilitan al NNA el desarrollo de una sensación de seguridad, continuidad, compromiso e identidad (Department of Education, 2015).

A los NNA que no pueden retornar a su familia u otros parientes, se les debe proporcionar la deseada permanencia mediante la adopción. A diferencia de otros países, los NNA expuestos a un riesgo continuado y grave de maltrato pueden, como último recurso, ser adoptados sin el consentimiento de los padres con el objetivo de garantizar que tengan una familia estable y afectuosa en la edad adulta. Casi todas las adopciones en el Reino Unido son adopciones nacionales, y el uso de la adopción internacional es muy reducido.

## *Reforzamiento del sistema de protección*

A principios de la década del 2000, el informe de la investigación oficial de la muerte de Victoria Climbié a manos de su tía, condujo a una importante revisión de las políticas de bienestar infantil en Inglaterra. Esto se concretó a través del desarrollo del programa Cada Niño Importa (*Every Child Matters*), que entró en vigor por medio de la Ley de Infancia de 2004 (Lord Laming, 2003). Al igual que la Ley de Infancia de 1989, el programa Cada Niño Importa enfatizaba la importancia de los servicios preventivos de apoyo familiar aceptados por las familias de forma voluntaria. Sin embargo, su objetivo era lograr un mejor equilibrio entre prevención y protección a través de “un cambio hacia la prevención mientras se fortalecía la protección” (Department for Education and Skills, 2004).

A medida que avanzaba la década del 2000, las investigaciones oficiales sobre nuevas muertes de NNA por malos tratos llevaron al debate sobre si los NNA estaban siendo suficientemente

protegidos por el sistema inglés. La muerte del bebé Peter Connelly (caso de 'Baby Peter') en 2007 recibió enorme atención por parte de los medios de comunicación, y el informe publicado tras la investigación oficial determinó la vuelta al uso del término 'protección infantil' en el discurso político, en lugar del más amplio concepto de salvaguarda. Esto supuso un retorno a enfoques más intervencionistas en la protección infantil, aunque el trabajo preventivo con las familias continuó siendo un aspecto importante del sistema (Lord Laming, 2009).

La protección infantil ha permanecido en el primer lugar de la agenda política bajo los gobiernos conservadores en el poder desde 2010 hasta la actualidad.<sup>19</sup> En 2010, el gobierno encargó una revisión del sistema de protección infantil cuyas conclusiones se publicaron en un influyente informe llamado *Un Sistema Centrado en la Infancia* (en inglés: *A Child-Centred System*; Munro, 2011). Este informe revelaba cómo los sistemas centralizados, con una burocracia excesiva y una cultura dirigida por objetivos, impiden el uso del juicio profesional. El informe recomendó centrarse en la calidad de la práctica del trabajo social y un enfoque en la efectividad y los resultados, en lugar de priorizar cuestiones de procedimiento u organización.

Paralelamente, se ha ido renovando el interés por la intervención temprana en las políticas de infancia, debido fundamentalmente a la publicación de dos informes comisionados por el gobierno sobre este tema (Allen, 2011a; Allen, 2011b). Sin embargo, algunos expertos han criticado estos desarrollos, conceptualizando la intervención temprana como vigilancia estatal de las familias en lugar de apoyarlas para reducir el riesgo de abuso y negligencia, así como promover el desarrollo y el bienestar de los niños en sus familias (Parton, 2005). Estos debates reflejaban la tensión, evidente en las políticas de protección infantil desde finales de la década de 1940, entre quienes sostenían que el maltrato debería y podría evitarse mediante el apoyo a las familias, y los defensores de un enfoque más intervencionista por parte del Estado para

garantizar la protección de los NNA en situación de riesgo.

## El foco de la protección infantil

Los comportamientos definidos como maltrato infantil pueden variar a lo largo del tiempo y de diferentes culturas. Como ya se ha explicado, en Inglaterra la negligencia fue el tipo de maltrato infantil más comúnmente registrado desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Sin embargo, desde principios de la década de 1970, se reconoce un interés creciente en el maltrato físico y una década más tarde, una preocupación renovada por el abuso sexual dentro de la familia. A mediados de la década de 2000, surge un nuevo reconocimiento del impacto de la negligencia en la salud y el desarrollo de los NNA, así como un reconocimiento cada vez mayor del impacto causado por el maltrato emocional.

Aunque el foco de atención del sistema de protección infantil inglés ha sido principalmente la negligencia y el maltrato físico, emocional y abuso sexual intrafamiliar, se puede observar un creciente reconocimiento y atención a otras formas de maltrato. Ser testigo de violencia doméstica se definió por primera vez legalmente como una forma de maltrato infantil en la Ley de Adopción e Infancia de 2002. El tráfico de NNA con fines de explotación sexual y no sexual se definió como maltrato infantil y fue prohibida por la ley en 2003 y 2004. También se ha incrementado la preocupación política por la mutilación genital femenina (MGF). Esta práctica está prohibida en Inglaterra desde 1985, pero las penas se incrementaron en 2003 y desde 2015 ha sido obligatorio para los profesionales de la salud y la asistencia social, los maestros y la policía informar cualquier sospecha de MGF que identifiquen en el curso de su trabajo.

El maltrato institucional también ha generado preocupación en los últimos 20 años. Diferentes prácticas en instituciones residenciales que anteriormente estaban ocultas, no cuestionadas o consideradas socialmente aceptables se han redefinido como abuso sexual,

maltrato físico o emocional. Se han establecido nuevos protocolos relacionados con la incorporación y supervisión del personal residencial y familias acogedoras y, se ha puesto mayor énfasis en escuchar a los NNA sobre sus experiencias en medidas de protección. Investigaciones recientes en el Reino Unido sugieren que el abuso en hogares de protección es ahora un problema menos extendido, quizás debido a estos cambios de actitud y a la mayor regulación de las intervenciones de protección infantil (Biehal, 2014, Sen *et al.*, 2008). Sin embargo, cada vez se reconoce más el problema de la violencia entre pares dentro de las instituciones residenciales.

La explotación sexual infantil también ha recibido una atención creciente en los últimos años. Hasta hace relativamente poco, esto se contemplaba como prostitución o como una opción de vida de algunos adolescentes, pero progresivamente se ha redefinido como una forma de abuso sexual. En la actualidad, muchas administraciones municipales cuentan con equipos de protección infantil especializados en tratar con casos de explotación sexual infantil.

Más recientemente, el foco de la actividad de protección infantil se ha ampliado para incluir la lucha contra la radicalización ideológica-política y evitar que los NNA se vean arrastrados al terrorismo islamista o a grupos de extrema derecha a través de la captación en redes sociales u otros medios. En definitiva, el concepto de maltrato infantil se ha ido ampliando a lo largo del tiempo para incluir una serie de situaciones que han pasado a ser definidas como abusivas y, por lo tanto, el foco de la actividad de protección infantil se ha extendiendo progresivamente.

## Estructura del sistema de protección infantil

El sistema de protección infantil inglés está anidado dentro de un sistema de bienestar infantil más amplio, que brinda apoyo a los NNA con diversas dificultades, incluyendo NNA con discapacidades y los

NNA extranjeros no acompañados que solicitan asilo. A su vez, el sistema de bienestar infantil proporciona servicios universales gratuitos, siendo los más relevantes los sistemas de educación y salud. Todas las escuelas deben tener un docente con responsabilidad en temas de protección infantil. Igualmente, los servicios de salud deben contar con profesionales con responsabilidad y formación para tratar posibles casos de maltrato infantil. Sin embargo, bajo el programa de austeridad del gobierno conservador desde 2010, se ha producido una reducción significativa en la financiación de la mayoría de los servicios públicos, incluidos los servicios de bienestar infantil de las administraciones municipales y las agencias voluntarias que brindan una gama de servicios de apoyo a los NNA y las familias.

El sistema de bienestar infantil inglés es un sistema altamente integrado. El gobierno proporciona políticas y orientaciones a nivel nacional, y las 156 administraciones tienen la responsabilidad de implementarlas a nivel local. Los departamentos de Servicios de Infancia en cada administración local son responsables de los servicios proporcionados a los NNA (de 0 a 17 años) que son considerados en situación de vulnerabilidad, y tienen también la responsabilidad de investigar posibles casos de maltrato infantil y proponer las intervenciones necesarias. Los servicios de apoyo familiar, los hogares de acogida y la atención residencial son proporcionados tanto por las propias administraciones municipales como por agencias del sector privado o voluntario. La evidencia de las investigaciones oficiales sobre las muertes por maltrato infantil ha propiciado el intercambio de información y la cooperación entre agencias. Las Juntas Municipales de Protección Infantil de cada administración local incluyen múltiples agencias (como representantes de trabajo social, salud, educación, agencias de tratamiento del alcoholismo y adicciones, policía), y tienen la responsabilidad de determinar las prioridades de protección infantil a nivel local.

La legislación sobre bienestar infantil se enmarca dentro del derecho

civil. Las decisiones sobre la intervención obligatoria en la vida familiar solo pueden ser tomadas por los Tribunales de Familia. En un reducido número de casos, la policía puede usar la ley penal para enjuiciar a cualquier persona que maltrate o abandone a un NNA menor de 16 años bajo su cuidado. Sin embargo, el grado de prueba aplicable en los Tribunales Penales es “más allá de toda duda razonable”, un umbral probatorio mucho más alto que el existente para los casos de derecho civil que llegan a los tribunales de familia, donde los fundamentos para la intervención obligatoria deben probarse “en el balance de probabilidades”.

El sistema de bienestar infantil en Inglaterra está bastante diferenciado del sistema de justicia juvenil. Los jóvenes involucrados en delitos se convirtieron en responsabilidad de los servicios de bienestar infantil a partir de 1963, pero a fines de la década de 1980, la responsabilidad de estos jóvenes vuelve al Ministerio del Interior, departamento gubernamental responsable del sistema de justicia penal. En 1998, la responsabilidad sobre estos jóvenes es transferida del Ministerio del Interior a una nueva agencia gubernamental, la Junta de Justicia Juvenil (en inglés: *Youth Justice Board*). Este organismo nacional es responsable de administrar justicia juvenil y de los equipos multidisciplinarios locales que trabajan con los menores infractores.

## Funcionamiento del sistema de protección infantil

### *Evaluación de la situación de posible maltrato*

Los casos remitidos a los departamentos de Servicios de Infancia primero deben ser valorados para establecer si los NNA están en situación de riesgo de maltrato infantil o debido a otras razones. La guía oficial del gobierno sobre protección infantil *Trabajando juntos para salvaguardar a los niños* incluye un *Marco para la valoración de los niños en situación de vulnerabilidad* (HM Government, 2018). Se

trata de un marco ecológico para la evaluación, que establece tres dimensiones de la vida de los NNA que se deben tener en cuenta: sus necesidades, la capacidad de los padres para satisfacer estas necesidades y ciertos factores ambientales. Los trabajadores sociales deben recopilar información de las agencias locales que hayan podido estar en contacto con el NNA y la familia.

En 2017-2018, 341 NNA por cada 10 000 menores de 18 años (es decir, 3.4% de la población infantil) fueron considerados en situación de vulnerabilidad, y para el 53% de estos NNA la necesidad primaria registrada fue abuso o negligencia. Otros factores identificados en la evaluación incluyeron violencia doméstica (experimentada por el 51% de los NNA evaluados), dificultades de salud mental de los padres (43%) y abuso de drogas por parte de los padres (21%) o de alcohol (18%). Tal y como demuestra la investigación internacional, es común que los NNA experimenten múltiples tipos de maltrato infantil, a menudo acompañados de otras experiencias adversas (Biehal *et al.*, 2018, Finkelhor *et al.*, 2007, Finkelhor *et al.*, 2015, Biehal *et al.*, 2019).

## *Apoyo voluntario*

Como ya hemos explicado, la provisión de apoyo a los NNA en situación de riesgo y sus familias fue un rasgo central de la Ley de Infancia de 1989. Más de 20 años después, el informe Munro demanda el fortalecimiento de la intervención temprana para aquellos NNA que no reciben servicios de apoyo por no ser considerados en situación de riesgo en sentido estricto (Munro, 2011).

Cuando la evaluación indica que los NNA cumplen los criterios para ser considerados en situación de riesgo, pueden recibir servicios de apoyo familiar de forma voluntaria, incluyendo el apoyo práctico o terapéutico proporcionado por la administración local o por agencias del sector voluntario. Por ejemplo, los NNA en situación de vulnerabilidad y sus padres pueden tener acceso a un centro infantil

que brinda apoyo general con la crianza de los hijos y que, en algunos casos, puede ofrecer un programa de desarrollo de habilidades parentales. Sin embargo, desde 2010 ha habido una importante disminución en el número de centros infantiles y otros servicios de apoyo para NNA y familias como resultado de los recortes en la financiación del gobierno (Biehal, 2018).

## *Investigación de abuso y negligencia*

Cuando se considera que un NNA está sufriendo malos tratos graves, puede ponerse en marcha una investigación oficial de protección infantil conocida como investigación de la Sección 47 (S.47 de la Ley de Infancia de 1989). El número de este tipo de casos ha aumentado en los últimos años, de 79.5 niños por cada 10 000 durante 2009-2010 a 149 por cada 10 000 durante 2017-2018.

Durante una investigación S.47, los trabajadores sociales deben involucrar a los padres y madres, y mantenerlos informados a menos que esto suponga un riesgo para el NNA. También deben hablar con los niños sobre sus deseos y sentimientos, adaptándose a su edad y nivel de comprensión. La guía oficial del gobierno, Trabajando juntos para salvaguardar a los niños, también requiere que los trabajadores sociales consulten con otras agencias relevantes que puedan haber estado en contacto con el NNA o sus familias, ya que numerosas investigaciones oficiales sobre muertes por maltrato infantil han determinado que el suceso podría haberse evitado si las agencias hubieran colaborado y compartido la información recogida sobre el caso.

Si la investigación S.47 concluye que un NNA está en situación de riesgo grave, los trabajadores sociales deben convocar una Conferencia Inicial de Protección Infantil (CIPI; en inglés: *Initial Child Protection Conference*) para reunir a los padres (y sus defensores), profesionales de otras agencias y NNA (si se considera pertinente). Un CIPI también puede tener lugar antes del nacimiento del niño o niña si existe preocupación sobre el uso indebido de drogas o alcohol por parte de los padres, la existencia de violencia doméstica

durante el embarazo, o el maltrato previo de otros niños en el hogar familiar.

## *Supervisión formal en la comunidad*

Si se cree que un niño se encuentra en riesgo de sufrir un daño significativo, un CIPI puede decidir crear un Plan de Protección Infantil (PPI). Un PPI es un plan coordinado a través de varias agencias para abordar las sospechas sobre un posible maltrato y prevenir una medida de separación familiar. El PPI establece una serie de indicaciones de cómo intervenir para reducir el riesgo para el NNA (por ejemplo, que el maltratador abandone el hogar o que un progenitor asista a un programa de tratamiento de drogodependientes). Durante el año 2017-2018, en torno a 58 por cada 10 000 NNA recibieron un PPI.

En algunos casos, se puede valorar que un bebé no nacido está en situación de riesgo y los trabajadores sociales pueden comenzar a trabajar con los padres de manera voluntaria durante el embarazo (Biehal, *et al.*, 2018). Durante 2017-2018, el 2% de los niños que recibieron un PPI no habían nacido. En estos casos, el motivo de la intervención fue principalmente la negligencia derivada del uso continuo de drogas o alcohol durante el embarazo, ya que esto puede causar daños de por vida al niño. En otros casos, se puede usar un PPI cuando se considera que una situación de violencia doméstica puede poner al feto en riesgo físico y cuando la madre no está dispuesta a separarse del agresor.

El cumplimiento de un PPI no es obligatorio, ya que no está impuesto por un tribunal. Sin embargo, en la práctica funciona como una intervención casi obligatoria, ya que los padres son informados de que el incumplimiento del PPI puede dar lugar a una medida de separación familiar. Los PPI suelen ser una medida a corto o medio plazo; el 84% de los casos tiene una duración de menos de un año. Además, su efectividad para la protección del NNA debe revisarse periódicamente. A marzo de 2018, la mitad de los casos en situación de riesgo presentaba una valoración de presencia de negligencia o

maltrato. Sin embargo, sólo una cuarta parte de los casos remitidos por este motivo fueron sujetos a un PPI (Department of Education, 2018a). La Tabla 1 muestra el número de NNA remitidos, valorados, investigados o en un PPI.

**Tabla 1.** Casos remitidos, valorados, investigados y PPI a 31 de marzo de 2018.<sup>20</sup>

	Número a 31 de marzo de 2018 (Tasa por 10 000 NNA menores de 18 años)	Número comenzando en 2017-2018 (Tasa por 10 000 NNA menores de 18 años)
Todos los casos remitidos (por cualquier motivo)	-	655 630 (553)
Valorados en situación de riesgo (por cualquier motivo)	404 710 (341)	382 180 (322)
Valorados en situación de riesgo (por negligencia o maltrato)	215 270 (181)	-
Investigaciones (S.47)	-	177 110 (149)
Planes de Protección Infantil (PPI)	53 790 (45)	68 590 (58)

En 2017-2018, el 58% (382 180) de todos los NNA fueron considerados en situación de riesgo, el 46% (177 110) de ellos recibieron una investigación S.47. Poco menos del 40% (68 590) de los NNA fueron en objeto de un PPI posteriormente. Respecto al resto de NNA considerados en situación de riesgo, un pequeño número pudo haber entrado en el sistema de protección (recibido medidas), mientras que otros pudieron haber recibido apoyo de forma voluntaria, o no recibieron ningún servicio.

### *Admisión a medidas de separación familiar*

Algunos niños van a recibir medidas de separación de su familia y acogida en la red de hogares y familias del sistema de protección, ya sea mediante un acuerdo voluntario con los padres (S.20, Ley de Infancia de 1989) o, alternativamente, bajo una orden judicial (en inglés: *care order*). En los acuerdos voluntarios, los padres

conservan la responsabilidad parental total y pueden recuperar a sus hijos en cualquier momento. En una orden judicial, la responsabilidad parental de los niños se comparte con la administración local. Si el niño está en riesgo inmediato, el tribunal de familia puede autorizar una orden de protección de emergencia, que permite el acogimiento del niño por hasta ocho días. La policía también tiene poderes para la separación del NNA de su familia por hasta 72 horas bajo una orden de protección policial.

Cuando la intervención voluntaria o un PPI no resultan suficientes para la protección de un NNA, los trabajadores sociales pueden obtener una orden judicial para retirar al niño (conocido como procedimientos de protección). Los procedimientos de protección se rigen por la ley marco (en inglés: *Public Law Outline*), que es un conjunto de procedimientos gubernamentales. Éstos mantienen que las administraciones municipales deben asegurarse de que todas las evaluaciones e intervenciones para mejorar el bienestar de los NNA se hayan completado antes de presentar cualquier solicitud de una orden judicial de protección infantil. Con frecuencia, se realizan conferencias a las que asisten los diferentes miembros de la familia (en inglés: *family group conference*) para explorar si la red familiar puede ofrecer apoyo al NNA y a los padres, o proporcionar un cuidador alternativo dentro de la red familiar extensa, en caso de tomarse la decisión de separación familiar.

Las familias involucradas en los procedimientos de protección reciben representación legal financiada por el Estado, y el tribunal nombra a tutores para los NNA para que brinden asesoramiento independiente al tribunal con respecto al interés superior de cada NNA. Estos tutores son generalmente trabajadores sociales con experiencia empleados por una agencia independiente, responsable ante el Ministerio de Justicia, que debe consultar a los NNA (dependiendo de su edad y comprensión) y a todos los implicados en la solicitud ante el tribunal.

### *Uso de las medidas de separación familiar*

Desde finales de la década de 1990, el sistema de protección infantil inglés se ha mantenido en gran medida como un sistema limitado que sirve principalmente a NNA en situación de riesgo severo de negligencia y maltrato, por lo que el umbral para la admisión al sistema es alto. Sin embargo, el número de NNA en protección ha aumentado, de 55 por cada 10 000 niños en la población general en marzo de 2009, a 64 por cada 10 000 en marzo de 2018. Esta tendencia en aumento, evidente desde 1994, se ha ido agudizando en los últimos años.

Recientemente, se han propuesto varias hipótesis para explicar este fenómeno, como el aumento de la pobreza y la reducción en los servicios sociales debido a las políticas de austeridad del gobierno desde 2010. Otro factor que puede haber contribuido a esta tendencia creciente es el aumento de la sensibilidad de los profesionales tras el mediático caso del bebé Peter fallecido en 2009 (ver Biehal, 2018).

El 63% de los NNA ingresan al sistema de protección debido a situaciones negligencia o abuso, como se muestra en la tabla 2. Otras razones de admisión registradas son la disfunción familiar (13%), el estrés familiar agudo (8%) y la ausencia parental (10%) (Department of Education, 2018b). La mayoría de los NNA atendidos debido a la ausencia parental son menores no acompañados solicitantes de asilo.

**Tabla 2.** NNA en el sistema de protección.<sup>21</sup>

	Casos a 31 de marzo de 2018	Casos abiertos en 2017-18
NNA en el sistema de protección	75 420	32 050
Por negligencia o abuso	47 530 (63%)	19 420 (61%)
Voluntario	18 720 (19%)	15 990 (50%)
Orden judicial	55 240 (73%)	11 120 (35%)
En acogimiento familiar (incluido con	55 200 (73%)	-

familia extensa)		
En acogimiento residencial	6 370 (8%)	-

Como se observa en la tabla 2, casi tres cuartas partes de los NNA en protección en la fecha del censo anual fueron ingresados con una orden judicial, lo que indica la gravedad de las situaciones que conducen a su admisión en el sistema de protección. Esto refleja la naturaleza limitada del sistema inglés, orientado principalmente a los NNA con dificultades más graves. Los NNA en situación de mayor vulnerabilidad tienden a permanecer en el sistema de protección por más tiempo que aquellos con problemas menos serios, y su estatus legal puede cambiar de acogimiento voluntario a orden judicial a medida que se evidencia la imposibilidad de una reunificación familiar. Por lo tanto, los casos de NNA con órdenes judiciales se acumulan dentro del sistema y es más probable que continúen en protección en la fecha del censo anual.

Las administraciones municipales tienen el deber legal de comportarse como “padres corporativos” (en inglés: *corporate parents*). Este término hace referencia a la responsabilidad colectiva de la administración y los diferentes agentes implicados en proporcionar la mejor protección posible a los NNA bajo su cuidado. El acogimiento familiar es la medida de protección preferente, pero en comparación con muchos otros países, relativamente pocos niños son acogidos en familia extensa (11%). A pesar de ello, el uso del acogimiento por los propios familiares ha aumentado en los últimos años debido al reconocimiento de la mayor estabilidad que ofrece este tipo de acogida. En Inglaterra se observa un uso mucho menor del acogimiento residencial que en otros países europeos, con solo el 8% de los NNA acogidos en hogares residenciales, siendo principalmente mayores de 12 años. La media de edad de los NNA en estos recursos es de 15 años (Berridge *et al.*, 2012).

Entre los NNA que salieron del sistema de protección en el año 2017-2018, el grupo más grande (34%) regresó con sus familias. Un 13% egresó al cumplir la mayoría de edad y se independizó con apoyos,

y el 13% fue adoptado. Como se explicó anteriormente, en Inglaterra la adopción se utiliza principalmente para casos de niños y niñas muy pequeños que presentan alto riesgo de sufrir abuso o negligencia continua y grave, y para quienes no existe una perspectiva realista de lograr la permanencia mediante la reunificación con los padres o el acogimiento con parientes. En estos casos, el objetivo es proporcionar a estos NNA un hogar que pueda brindarles seguridad, estabilidad y permanencia legal y relacional. De 1999 a 2015 se ha observado una tendencia a la alza en el uso de la adopción como medida de protección. Este incremento refleja el fuerte énfasis de las políticas de infancia en el uso de la adopción desde 1998. Sin embargo, el número de adoptados parece estar disminuyendo ligeramente desde 2015, en gran parte como resultado de juicios de casos de adopción con gran repercusión mediática.

## Conclusiones

Desde mediados del siglo xx, las políticas de protección infantil en Inglaterra han reflejado diferentes valores sobre la legitimidad de la intervención estatal en la vida familiar, el respeto a la familia biológica o los derechos de la infancia (Fox Harding, 2008). La Ley de Infancia de 1989 representó un intento por conciliar estos posicionamientos. Su objetivo era lograr un mejor equilibrio entre la provisión de servicios voluntarios a las familias y la intervención obligatoria en la vida familiar. Esta Ley se caracterizó también por el énfasis en el bienestar y los derechos de la infancia, especialmente en la idea de que el bienestar del niño debe ser el principio que guíe todas las decisiones, y que los profesionales deben considerar los deseos y sentimientos de los niños en función de su edad y entendimiento.

Sin embargo, el impacto de los casos de muertes infantiles por maltrato infantil y otros sucesos graves han llevado a un uso cada vez mayor de las medidas forzosas de protección, y a un mayor énfasis en el intercambio de información entre agencias del sistema

de protección. El objetivo de la protección infantil también se ha ampliado considerablemente desde la aprobación de la Ley de 1989. Aunque la mayoría de los niños atendidos por el sistema de protección infantil ingresan debido a la negligencia y el abuso físico, emocional o sexual dentro de la familia, ha habido un reconocimiento creciente del abuso por parte de adultos más allá de la familia, incluida la explotación sexual infantil, el tráfico de menores, el maltrato institucional y la radicalización ideológica por grupos islamistas y de extrema derecha.

Para entender los desarrollos recientes del sistema de protección inglés, es necesario tener en cuenta el contexto sociopolítico. Desde 2010, los recortes en la financiación de las administraciones municipales en el marco del programa de austeridad del gobierno conservador han dejado a los servicios de infancia en una situación muy delicada. Contrariamente al enfoque establecido en la Ley de Infancia de 1989, los servicios de protección infantil se han visto obligados cada vez más a centrarse principalmente en los niños con mayor riesgo de maltrato. Al mismo tiempo, los recortes en los fondos para servicios de salud, educación y el sector voluntario han llevado a reducciones significativas en la disponibilidad de otras fuentes de apoyo para NNA y sus familias. En este contexto, el umbral para brindar apoyo a los NNA en situación de riesgo, se eleva (Biehal, 2010). En definitiva, el funcionamiento del sistema de protección infantil inglés se ha visto moldeado no solo por el legado de los marcos legislativos e institucionales precedentes, sino también por el contexto sociopolítico más amplio del país.

## Referencias

- Allen, G. (2011a). *Early Intervention: Smart Investment, Massive Savings*. HM Government.
- (2011b). *Early intervention: The next steps*. HM Government.
- Berridge, D., Biehal, N. & Henry, L. (2012). *Living in Children's Residential Homes*. London: Department for Education.

- Biehal, N. (2014). Maltreatment in Foster Care: A review of the evidence. *Child Abuse Review*, 23, pp. 48-60.
- Biehal, N., Baldwin, H., Cusworth, L., Wade, J. y Allgar, V. (2018). In-home support or out of home care? Thresholds for intervention with abused and neglected children. *Children and Youth Services Review*, 89, pp. 263-271.
- Biehal, N., Cusworth, L., Hooper, J., Whincup, H. y Shapira, M. (2019). *Pathways to permanence for children who become looked after in Scotland*. Stirling: University of Stirling.
- Department for Education (2015). *Children Act 1989: Care planning, placement and case review*. London: Department for Education.
- (2018a). *Characteristics of children in need: 2017 to 2018*. London: Department for Education,.
- (2018b). *Children looked after in England (including adoption), year ending 31 March 2018*. London: Department for Education.
- Department for Education and Skills (2004). *Every Child Matters: Change for Children*. Norwich: The Stationery Office.
- Department of Health (1995). *Child Protection. Messages from the research*. London: HMSO.
- Ferguson, H. (2011). *Child Protection Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Finkelhor, D., Ormrod, R. K. y Turner, H. A. (2007). Poly-victimization: A neglected component in child victimization. *Child Abuse & Neglect*, 31, pp. 7-26.
- Finkelhor, D., Shattuck, A., Turner, H. y Hamby, S. (2015). A revised inventory of Adverse Childhood Experiences. *Child Abuse & Neglect*, 48, pp. 13-21.
- Fox Harding, L. (2008). The Children Act 1989 in Context: Four perspectives in Child Care Law and Policy. *Journal of Social Welfare and Family Law*, pp. 179-193.
- HM Government (2018). *Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*. London: HM Government.

- Kempe, C., Silverman, F., Steele, B., Droegemueller, W. y Silver, H. (1962). The battered child syndrome. *Journal of the American Medical Association*, 81, pp. 17-24.
- Lord Laming (2003). *The Victoria Climbié Inquiry: report of an inquiry by Lord Laming (Cm 5730)*. London: Department for Education and Skills/The Stationery Office.
- (2009). *The Protection of Children in England: A Progress Report*. London: The Stationery Office.
- Munro, E. (2011). *The Munro Review of Child Protection: Final Report. A child-centred system*. London: Department for Education.
- Parton, N. (1985). *The Politics of Child Abuse*. Basingstoke: Macmillan.
- (2005). *Safeguarding Childhood. Early Intervention and Surveillance in Late Modern Society*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Secretary Of State For Social Services (1974). *Report of the inquiry into the care and supervision provided in relation to Maria Colwell*. London: HMSO.
- Sen, R., Kendrick, A., Milligan, I. y Hawthorn, M. (2008). Lessons learnt? Abuse in residential child care in Scotland. *Child & Family Social Work*, 13, pp. 411-422.
- 

- 19** Desde 2018, el gobierno del Reino Unido se ha centrado casi exclusivamente en el Brexit (la salida de la Unión Europea), disminuyendo la atención hacia temas relacionado con bienestar infantil y muchas otras áreas políticas.
- 20** Departamento de Educación 2018: las tasas se basan en estimaciones de población a la mitad de año para NNA de 0 a 17 años en Inglaterra.
- 21** NNA atendidos en Inglaterra (incluida adopción) a 31 de marzo de 2018 (Department of Education, 2017).

## PARTE II

# LA PRÁCTICA DE LA PROTECCIÓN INFANTIL

# LA PROTECCIÓN INFANTIL SIN CUIDADOS PARENTALES: EL CASO DE NUEVO LEÓN, MÉXICO

*Leticia Ivonne López Villareal*

Contribuir a la reflexión sobre las acciones y relaciones de los Centros de Asistencia Social (CAS) para la protección de niñas, niños y adultos (NNA) sin cuidados parentales durante su regulación por parte del gobierno, por el surgimiento de una nueva normativa local, es el objetivo primordial de este capítulo que presenta los principales hallazgos de este trabajo realizado en Nuevo León, México. La infancia y adolescencia institucionalizada (IAI), son las personas menores de 18 años que se encuentran internos en una institución en calidad de abandonados, expósitos, repatriados, maltratados o migrantes, en razón de la guarda temporal otorgada voluntariamente por quienes ejerzan la patria potestad o la tutela o por mandato de autoridad administrativa o judicial.

En México, un Centro de Asistencia Social (CAS), de acuerdo con la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGNNA) publicada en el 2014, es un establecimiento, lugar o espacio de cuidado alternativo o acogimiento residencial para NNA sin cuidado parental o familiar que brindan instituciones públicas, privadas y asociaciones.

Las tareas institucionales de los CAS se mueven con diferentes racionalidades como son: caridad, derechos humanos, asistencia y principios de justicia social. Por esta diversidad de enfoques en sus prácticas cotidianas es cuando surgen conflictos y desacuerdos entre los actores públicos y privados que tienen como obligación la protección infantil sin cuidados parentales en esta zona geográfica. Son las interacciones y prácticas que se generan en el proceso de regulación de estas instituciones, las que se analizan en este trabajo, por una nueva ley que surge para autorizar su operación.

# Inicia un proceso de regulación de los Centros de Asistencia Social (CAS) en Nuevo León

En Nuevo León se presentaron algunos conflictos entre los Centros de Asistencia Social (CAS) y el gobierno del estado de Nuevo León, después de que se publicó el 5 de julio del 2011, una ley para regular este tipo de instituciones. Esto sucedió antes de que se publicara en México, durante el 2014, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), en donde obliga a cada entidad federativa a regular a los CAS de su localidad. Previo a esta ley, Nuevo León era el único estado a nivel nacional que había regulado a los CAS que operaban en esta ciudad.

El objetivo general de este capítulo es responder a la pregunta: ¿cómo se empezaron a relacionar los CAS y cómo se transformó su capital social para cumplir con la nueva normativa emitida por la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia, para que tuvieran la atribución de garantizar la protección especial a NNA sin cuidados parentales?

Antes de esta ley, los CAS no eran regulados, ni visibles y, por lo tanto, se vulneraban derechos humanos de NNA al interior de algunas instituciones de este tipo. Después de publicada esta nueva normativa, los CAS necesitaban de una licencia de operación emitida por la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia, que era la instancia pública local con la atribución de garantizar la protección especial a NNA sin cuidados parentales en el 2011. Actualmente, la instancia con esta atribución es la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

A través de una perspectiva sociológica, desde la Teoría de Acción Colectiva de Alberto Melucci, se analiza el comportamiento colectivo de estas instituciones como respuesta a la división con el gobierno, causada por la nueva norma. Esto generó un movimiento colectivo a favor de los CAS para la protección a NNA sin cuidados parentales, que posteriormente podría replicarse en otras entidades federativas, porque a partir del 2015 se iniciaron procesos de regulación de todos

los CAS del país, con conflictos y problemáticas similares a las que experimentó Nuevo León en el 2011. Y como menciona Aguilar (2018): “La sociología de la acción colectiva debe ocuparse de fijar con precisión los perfiles profundos de esos acontecimientos” (Aguilar, 2018, p. 46). Por lo que este análisis puede contribuir a identificar las prácticas que podrían replicarse y las que deben eliminarse para la generación de políticas públicas efectivas en materia de protección de derechos humanos.

Este proceso de regulación de los CAS se vuelve significativo, por el hecho de ser Nuevo León el primer estado en México que, además de aprobar una ley para regular el funcionamiento de los CAS, ha creado mecanismos públicos para su cumplimiento. Por lo que este proceso provoca un cambio en las políticas públicas y el sistema de protección de NNA en esta ciudad, así como en la forma de relacionarse los CAS entre sí y con el gobierno. Como menciona Melucci (1999), la acción colectiva es siempre el fruto de una tensión que disturba el equilibrio del sistema social.

## Aprendizaje Activo dentro de la acción colectiva de los Centros de Asistencia Social como respuesta a la nueva normativa

Este capítulo se fundamenta principalmente en una metodología cualitativa de carácter explicativo, que de acuerdo con Hernández *et al.* (2010) centra su interés en explicar por qué ocurre un fenómeno social y en qué condiciones se manifiesta. Mi acercamiento metodológico fue a través de Aprendizaje Activo acuñado por Reginald Revans en 1982, en donde el investigador es parte del proceso analizado. Dicho acercamiento, iniciado en 2009, nace de la necesidad de un espacio de reflexión en mi acción profesional, a través de la organización Pequeños Gigantes Mexicanos A.C. que fundé en el 2006, para proteger los derechos humanos de NNA sin cuidados parentales en Nuevo León, México, y desde donde fui un actor activo dentro del proceso de regulación analizado en esta intervención.

También seleccioné el enfoque de Aprendizaje Activo (Acción-Learning) acuñado por Revans (1959), como la herramienta más adecuada porque ofrece un método probado para trabajar en problemas reales, centrados en el aprendizaje y en la implementación de soluciones. Aprendizaje Activo es un enfoque para sistematizar el aprendizaje individual y colectivo. Trabajando en pequeños grupos conocidos como conjuntos, “las personas afrontan importantes retos institucionales o sociales y aprenden de sus intentos de mejorar las cosas” (Pedler y Abbott, 2013, p. 5). El desafío era transformar un grupo viejo y oxidado de organizaciones de la sociedad civil (Revans, 1982) en una red dinámica que podría proteger a la infancia y adolescencia institucionalizada en Nuevo León. Esta fue la búsqueda urgente en la que se estaban embarcando diferentes actores públicos y privados de la ciudad para poder con la continuidad de sus operaciones e implementando sus modelos de atención a NNA sin cuidados parentales.

Convertirse en un sistema de aprendizaje en red parecía ser la forma más efectiva de integrar procesos y permitir a los miembros un desarrollo organizacional (Borzsony y Hunter, 1996), por lo que generar redes de apoyo podía permitía cumplir con la nueva normativa estatal.

Se tenía una responsabilidad urgente en materia de protección de derechos humanos porque en diciembre del 2008, se presentó un caso de abuso, secuestro y trata de menores por parte del Centro de Adaptación y Reintegración Familiar A.C. En él, se involucraron actores privados, públicos y los medios masivos de comunicación. Así que la existencia de organizaciones interesadas en participar en un proceso de retroalimentación colaborativo a largo plazo, fue un elemento clave para generar las condiciones de diálogo intersectorial y entre los CAS. Para las personas que trabajaban en el gobierno fue aprender a aprender (Dilworth, 1998) y desarrollar múltiples asociaciones de aprendizaje en la búsqueda de la calidad (Borzsony y Hunter, 1996).

Los instrumentos para el trabajo de campo fueron: entrevistas,

documentos generados por los actores y diario con notas de observación participante. La validez de los resultados se obtuvo a través de la triangulación de datos, debido a que como resultado de este trabajo se elaboró un Manual Normativo para las Casas Hogar. También se analizó la información generada en entrevistas realizadas a 16 CAS (de un total de 38 que estaban operando en Nuevo León en diciembre del 2012), lo que permitió identificar su vida social y conocer el tipo de relaciones que mantenían con el gobierno.

## Acción colectiva en un sistema emergente de redes y prácticas sociales a favor de la protección de NNA sin cuidados parentales

El inicio de un proceso de regulación de los CAS de forma oficial y pública en Nuevo León, y en el país, confirma lo que menciona Melucci (1999), de que la extensión del sistema de control social se manifiesta en la creciente regulación y manipulación de una serie de aspectos de la vida, que eran considerados privados. En este caso, la vida familiar, específicamente, el cuidado y protección de las NNA institucionalizados, pasa de lo privado a lo público.

La unidad social, donde comenzó el comportamiento colectivo a analizar en este trabajo, fue en los CAS. Etzioni (1968) menciona que toda unidad social tiene una estructura en la que las diferentes funciones que desempeña la unidad se fusionan, es decir, las acciones son realizadas por el mismo grupo de actores en el mismo conjunto de relaciones. Por lo que en el momento que se publica la nueva ley, los CAS comienzan a comunicarse entre sí para explorar formas de apoyarse y cumplir con los requisitos solicitados por el gobierno.

Estructuralmente, existen tres formas de acción colectiva: de masas, los movimientos sociales y los movimientos específicos orientados a objetivos restringidos, relativamente efímeros, que representan intereses muy amplios y que se dotan de alguna asociación-organización estable (Aguilar, 2018). En este caso, el análisis se

enfoca en un movimiento social y específico por parte de los CAS con un objetivo concreto y temporal: cumplir con los requisitos solicitados por el gobierno para obtener una licencia de operación vigente.

El sistema de protección de la infancia y adolescencia institucionalizada (IAI) empezó en este periodo un proceso de cambio en su componente relacional al buscar obtener una autorización por parte del gobierno para seguir operando. Los vínculos entre la sociedad civil y el gobierno comenzaron a transformarse por la supervisión, también cambiaron las prácticas, modelos de atención al interior de las instituciones, creando distanciamiento entre algunos CAS y el gobierno por dejar al descubierto prácticas contrarias al enfoque de derechos, pero también cercanía y unidad entre estas organizaciones de la sociedad civil para apoyarse en el cumplimiento de la nueva normativa. Melucci (1999) indica que el motor del cambio es la necesidad que tiene el sistema de mantenerse controlando en oposición a la estructura social vigente. Los CAS tuvieron una necesidad de unirse para apoyarse con capital social, procesos y aprendizajes y así poder cumplir con las obligaciones del nuevo marco jurídico. Las interacciones entre los diferentes actores también debieran ser un tema central (Collins, 2004), porque el énfasis relacional permite identificar que las relaciones estáticas comienzan a desaparecer para dar lugar a nuevos actores que se integran en las relaciones existentes antes de la normativa local.

Antes de la promulgación de la LGDNNA existía un marco jurídico en materia de protección de la infancia y adolescencia en Nuevo León, pero no en relación a los NNA sin cuidados parentales. Una de las acciones emprendidas para la regulación fueron las de la Secretaría de Protección Civil y Salud del gobierno estatal: se iniciaron visitas de evaluación a los CAS, para dar a conocer y definir los requisitos indispensables a cumplir para su operación, y clarificar las prácticas que, a partir de ese momento, serían prohibidas. Como indica Foucault (1980), el poder es un acto de palabras: enunciación de una ley, discurso de la prohibición. Por lo que este tipo de acciones de supervisión comenzaron a generar tensiones de los CAS con el gobierno, porque anteriormente las actividades de los CAS eran

privadas.

La manifestación del poder reviste la forma pura del “no debes” por parte del Estado hacia la sociedad civil organizada, comenzando así una relación de poder entre el gobierno que generó política pública con enfoque de derechos, y los CAS con nuevas obligaciones que cumplir para seguir operando en Nuevo León, terminando el periodo donde los modelos de atención a NNA sin cuidados parentales eran privados porque transitaron a lo público.

De esta forma, se generó una lucha política en donde algunos CAS comenzaron a oponerse a la nueva forma de dominación por parte del gobierno mediante una norma existente. La vinculación del capital social para algunos autores (Taylor *et al.*, 2004), se refiere a la naturaleza y extensión de los vínculos que conectan las esferas civil y política (Taylor *et al.*, 2004, p. 228) y/o las relaciones entre individuos y grupos en vertical, es decir, relaciones jerárquicas o basadas en el poder (Healy, 2002). Por lo que el poder es un proceso creativo que no se detiene y depende de las relaciones que están en constante movimiento, las cuales cambiaron cuando surgió esta nueva gobernabilidad para gestionar y controlar a los CAS con la finalidad de homogenizarlos. En estos cambios en las relaciones, surgen nuevos actores con diferentes niveles de poder que establecieron un nuevo sistema de protección a IAI, a nivel local.

Para ejercer este poder institucional, se creó un primer actor nuevo por parte del gobierno estatal: el Comité Interinstitucional para la Regulación y Vigilancia de las Instituciones de Guarda y Custodia de Nuevo León, conformado por 17 personas, de las cuales 13 eran servidores públicos y cuatro ciudadanos de la sociedad civil de carácter propositivo y de consulta para supervisar el cumplimiento de la normativa en tiempo y forma, desde un colectivo intersectorial.

Glendon (1991) menciona que la civilidad que hace posible la política democrática sólo se puede aprender de las redes asociativas de la sociedad civil, por lo que la integración de espacios de fundaciones, organizaciones de la sociedad civil y CAS en el comité permitía decisiones con mayor democracia e inclusión para el proceso de

regulación que se estaba realizando. Porque como indica Etzioni (1968), las unidades de orden superior de los sistemas sociales son las colectividades, es decir, sistemas de acción organizados que representan la pluralidad de individuos.

Cuando se creó este comité por parte de la Procuraduría, no había la representación de los CAS, porque se requería que un representante de estas instituciones tuviera licencia de operación otorgada por el gobierno estatal para poder ocupar un lugar en este comité, y así tener voz y voto en el mismo. Por lo que, al inicio de la regulación, no se les consideró en la toma de decisiones. Este fue otro elemento de tensión con el gobierno. Así que la complejidad de esta nueva acción colectiva tiene que ver cada vez más con la relación entre sistemas institucionales de representación, de toma de decisiones y de nuevas formas de acción (Melucci, 1999). Al no tener los CAS, ni voz ni participación en este comité, provocó que comenzaran a organizarse entre sí para hacerse escuchar ante el gobierno.

La acción colectiva es considerada resultado de interacciones, recursos, límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones. Las relaciones ya están estructuradas y las interacciones tienen lugar en medio de esas relaciones (Jasper, 2012). Por lo tanto, la unidad de los CAS privados surgen de una limitación del Estado: "...en realidad lo que hacen las Casas Hogar es algo que el Estado no tiene capacidad de hacer..." (Procuradora de la Defensa del Menor y la Familia, entrevista personal, junio 2011). Dentro de esta restricción estatal para atender a la cantidad de NNA sin cuidados parentales, algunas de estas organizaciones observaron una oportunidad de actuar colectivamente, atendiendo aproximadamente al 80% de los NNA en acogimiento residencial y mediante una red de CAS en Nuevo León. Lo anterior les permitió exigir al gobierno hacer ajustes a la nueva normativa porque de lo contrario cerrarían y esos NNA quedarían bajo custodia del gobierno, el cual no tenía la capacidad de atención si esto último sucedía. Este fue un segundo nuevo actor del sistema de protección, que surgió de este proceso de regulación. Ambos actores: comité de regulación de

los CAS por parte del gobierno y la red de CAS, que surgió de la sociedad civil, fueron la base del tercer actor colectivo que contribuyó como soporte de los CAS para el cumplimiento de los requisitos necesarios para la obtención de la licencia de operación, el cual se analiza en el siguiente apartado.

### *Nace un nuevo actor colectivo de la sociedad civil para colaborar con el gobierno estatal en la regulación de los Centros de Asistencia Social*

La acción colectiva comenzó a generarse y transformarse desde el interior de los CAS y luego hacia el exterior: gobierno estatal, academia, empresas, organizaciones de la sociedad civil. Mellucci (1999) indica que la construcción de la acción colectiva empezó cuando los individuos actuaron conjuntamente. Los CAS empezaron a gestionar nuevas relaciones y recursos para mantener su operación y transformar la realidad familiar de donde provenían las niñas y niños que atendían, mediante:

- **Interacciones:** tienen un patronato en donde se toman decisiones de operación y donde empezaron a realizar contactos para canalizar tanto recursos económicos como humanos para cumplir con los requisitos. Se empezó a buscar que el NNA tenga contacto con algún miembro de la familia de origen cada semana como lo indicaba la nueva norma;
- **Recursos:** empezaron a recibir donativos en efectivo y en especie por parte del sector privado, público y de la comunidad cristiana a la que pertenecen algunos CAS, para cumplir la normativa;
- **Límites:** adecuación de la operación a los nuevos requerimientos;
- **Orientación construida por medio de relaciones sociales:** empezaron a recibir estudiantes de servicio social de diferentes universidades para atender a las niñas y niños en

las áreas de psicología, salud, educación e integrar estas nuevas áreas de atención exigidas por la ley.

- **Dentro de un sistema de oportunidades y restricciones:** existe un marco jurídico actual a nivel internacional, federal y estatal: "...siempre hemos estado en contacto con el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) desde sus inicios... para saber qué hacer con nuestros niños..." (Directora del Centro de Educación del Rey A.B.P, área Casa Hogar Betesda, entrevista personal, octubre 2011).

Los CAS también empezaron a contactarse unos con otros, para determinar qué es lo adecuado, justo, mejor, etc. en relación con lo que el gobierno estatal les estaba solicitando cumplir para autorizarles una licencia de operación: "...algunas personas de Casas Hogar vinieron conmigo para que les explicara de qué se trataba, pues no estaban de acuerdo...tenían muchos puntos en contra de la iniciativa de ley..."( Coordinación del área de desarrollo humano de la Casa Hogar Ministerios de Amor A.C., entrevista personal, junio 2011). Esto evidencia que los CAS iniciaron una relación entre ellos y, como menciona Melucci (1999), los actores producen entonces la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción (relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades, limitaciones).

En el Diagrama 1 se muestra la estructura del Comité de gestoría y redes de apoyo a Casas Hogar, como nuevo actor colectivo que emergió y comenzó a relacionarse con la operación de los CAS, y que contribuyó al cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley para obtener la licencia de operación para estas instituciones.

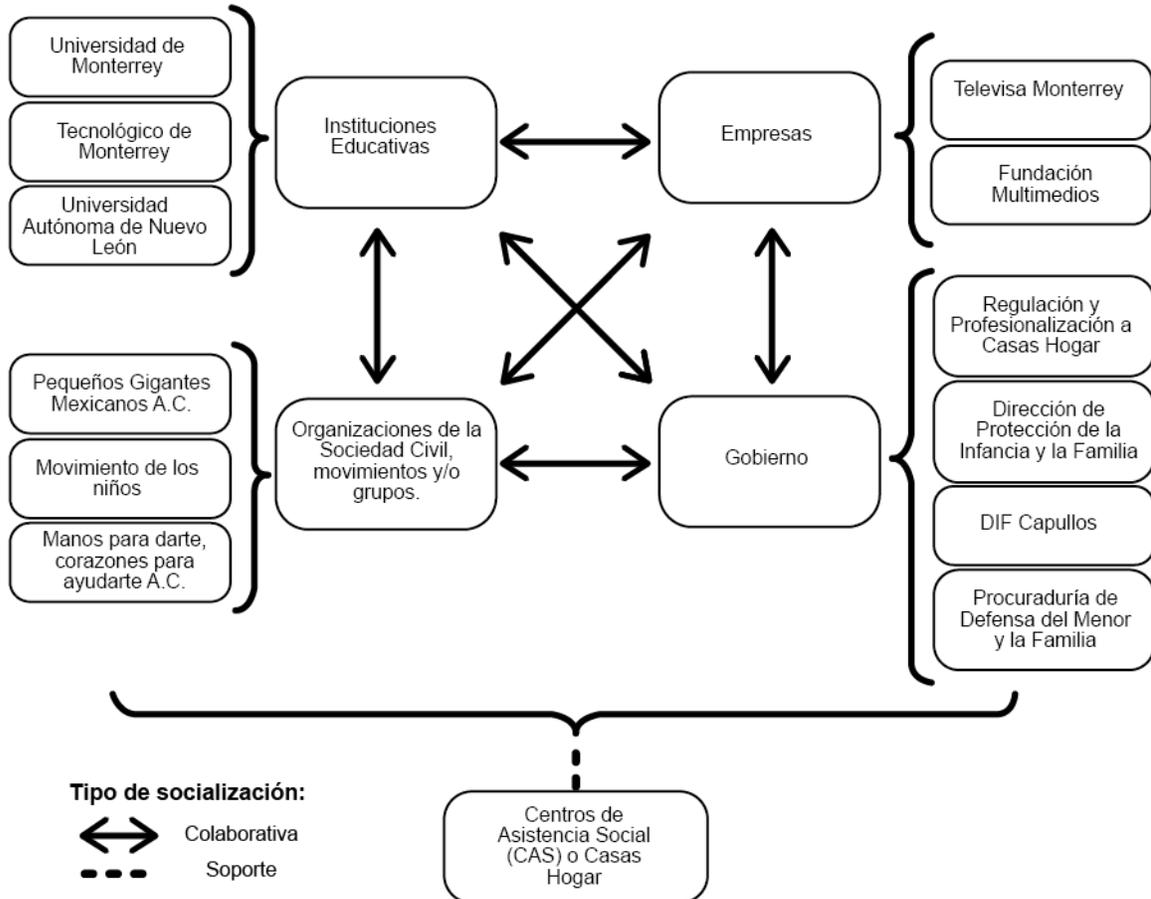
Este tercer actor colectivo tuvo como objetivo unir esfuerzos de instancias de gobierno enfocadas a la regulación de los CAS y de los diferentes sectores de la sociedad civil, empresas, instituciones educativas. Con la finalidad de cubrir en forma planeada y organizada las áreas de oportunidad en los modelos de atención de los CAS.

Pequeños Gigantes Mexicanos A.C. fue el iniciador, junto con el

gobierno estatal, de este proceso de acción colectiva, generándose una nueva estructura social de protección a la infancia desde los intereses individuales y relaciones institucionales. Las estructuras sociales son consideradas como productos humanos, aunque antecedan y sean independientes de los individuos particulares. Es decir, si bien se articulan más allá de la voluntad de los sujetos, no pueden entenderse sin una referencia a las relaciones sociales y significados que los constituyen como tales, ni a la subjetividad y la acción que las actualizan, validan, reproducen y transforman (Retamozo, 2009).

**Diagrama 1.** Comité de gestoría y redes de apoyo para Casas Hogar.

- Red de gestoria y apoyo a Casas Hogar para cumplir con la nueva normativa y evitar su cierre
- Bajo una normativa
- Espacio - Tiempo 2012



Fuente: Elaboración propia.

La acción colectiva se presenta en la interacción que los CAS tienen con los actores externos (gobierno, universidades, empresas, otros CAS) a estas instituciones, con quienes se relacionaron en un periodo de tensión con el gobierno estatal. Este actor promovió que se realizaran acciones que eran necesarias para mantener el funcionamiento interno de los CAS.

Iniciaron nuevas formas de socialización durante las interacciones entre los actores dentro del proceso, como son:

- **Socialización colaborativa:** es cuando sucede una

**interacción con reciprocidad entre los actores**, es decir, ambos van modificando sus acciones por el intercambio de estímulos que se presentan en la relación. Los actores individuales van cambiando su forma de operación, creencias, forma de pensamiento, de relacionarse, lo cual impacta en la relación e interacción que tienen con otros actores. En este tipo de socialización es donde se generan los cambios en las prácticas sociales que se habían estado realizando a través del tiempo.

- **Socialización soporte: se manifiesta en la interacción de dos actores**, cuando uno de ellos apoya mediante conocimiento, recurso humano, donativos en efectivo o especie, acompañamiento, asesoría, programas, proyectos de apoyo al otro, como parte de sus objetivos de operación. Por ejemplo: el Tecnológico de Monterrey contribuyó con estudiantes de servicio social a la elaboración de los manuales operativos del 70% de los CAS, debido a que era un requisito en el proceso de regulación.
- **Como se puede observar en el Diagrama 1**, el Comité de gestoría y redes de apoyo a Casas Hogar comienza a tener una socialización de soporte con los CAS de Nuevo León. Pero las interacciones de sus miembros tanto del sector público como privado son desde una socialización de colaboración para generar los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir con la norma en el estado. Como menciona Melucci (1999), la forma organizada de la acción es la manera mediante la cual el actor colectivo busca darle una aceptable y duradera unidad al sistema que está continuamente sujeto de tensiones.

Cada CAS había estado operando sin necesidad de una interacción constante con las demás, ni tampoco de éstas con el gobierno estatal, por lo cual, la supervisión era casi nula desde el Estado y, por lo tanto, existía la presencia de violación de derechos humanos al interior de algunas de estas instituciones.

Esta nueva estructura social formada por el Comité de Redes de Apoyo a Casas Hogar está constituida por unidades institucionalizadas de cultura normativa. Es decir, separadas pero iguales, promoviendo que existan intereses y motivos comunes entre los CAS y, por lo tanto, que comiencen a relacionarse entre ellos porque la relación con el Estado y la población que atienden está siendo regulada.

De esta forma, por lo tanto, la norma está definiendo la relación que los CAS deben tener con su ambiente y el resto de los actores intersectoriales. La definición analítica que propone Melucci (1999), de movimiento social como forma de acción colectiva, tiene las siguientes dimensiones: basada en la solidaridad, desarrolla un conflicto y rompe los límites del sistema en que ocurre la acción.

El primer elemento es la solidaridad, que es la capacidad de los actores de reconocerse a sí mismos y de ser reconocidos como miembros del mismo sistema de relaciones sociales. Es decir, la solidaridad de los miembros del Comité de Redes de Apoyo a Casas Hogar, fue la motivación principal para unirse y generar acciones de procuración de fondos, dando un primer paso hacia la formación de un colectivo en movimiento con objetivos de protección de derechos humanos al interior de los CAS, así como su continuidad de operación.

Los CAS comenzaron a considerarse como parte de una red informal sin constitución jurídica o reconocimiento público como colectivo, porque aunque tenían intereses diferentes y la racionalidad con la que trabajan también era distinta (por las motivaciones de justicia social, caridad, protección de derechos humanos), se llaman a sí mismas “Casas Hogar” y usan el término “nosotras”, como se expresa a continuación en una de las entrevistas: “...nos han llamado a varias Casas Hogar, yo quiero pensar que son todas, nosotras hemos acudido...” (Coordinación del área de desarrollo humano de la Casa Hogar Ministerios de Amor A.C, entrevista personal, junio 2011).

El segundo elemento de la acción colectiva es la presencia de conflicto, que presupone adversarios que luchan por algo que reconocen, que está en medio de ellos. Algunos CAS que fueron

informados o incluidos en el proceso de la publicación de la Ley, manifestaron en su discurso y actuar que estaban en conflicto e inconformes con el gobierno estatal y lo veían como adversario: "...yo he visitado otras Casas Hogar y he escuchado lo que refieren en su trato con la Procuraduría o con el DIF Capullos. Que hablan de pleitos..." (Coordinación del área de desarrollo humano de la Casa Hogar Ministerios de Amor A.C., entrevista personal, junio 2011); "... ha habido gente de Casas Hogar que son rebeldes en su actuación..." (Procuradora de la Defensa del Menor y la Familia, entrevista personal, junio 2011).

Como tercera dimensión de la acción colectiva de un movimiento social es la ruptura de los límites de compatibilidad de un sistema. Romper los límites significa que sobrepasa el rango de variación que un sistema puede tolerar sin cambiar su estructura (entendida como la suma de elementos y relaciones que la conforman). Los movimientos sociales surgen de la necesidad de la defensa comunitaria ante la intrusión de factores externos, extraños y mal comprendidos por los miembros del grupo, en un contexto de conflicto social (Aguilar, 2018).

Algunos CAS mostraban algunos límites de compatibilidad con el sistema de protección: promoviendo en las redes sociales fotos donde aparecían las niñas y niños que albergaban (cuando esto estaba prohibido por la Ley), otros con discursos de resistencia como cuando recibían actores gubernamentales para revisión, comentaban: "...yo les digo o pago los 3 000 pesos o les doy de comer a los niños... esas son cosas de gobierno en las que nos deberían apoyar y no solo exigir"(Directora del Centro de Educación del Rey A.B.P, área Casa Hogar Betesda. Entrevista personal, octubre del 2011). Melucci (1999) indica que la acción colectiva tiende a romper las reglas del juego y los límites institucionalizados del sistema. Foucault (1980) menciona que no existen relaciones de poder sin resistencias. La resistencia es la capacidad de todo sujeto de enfrentar el ejercicio de poder, en este caso ejercido por el gobierno. Se ha considerado la resistencia como una forma de salirse del juego, de enfrentar el poder, pero existe una resistencia pasiva en el mundo actual y es la

que presentaron los CAS: la no-acción como respuesta, estableciendo una provocación permanente: "...hemos recibido apoyo del gobierno solo en cuestiones de información de los casos que atendemos al interior en relación a los niños...deberían apoyarnos con lo de protección civil... o comen o pongo la puerta que me piden..." (Directora del Centro de Educación del Rey A.B.P, área Casa Hogar Betesda, entrevista personal, octubre del 2011). La forma de constitución de las relaciones sociales estructuradas se desprende la importancia de la acción (tanto en su creación como reproducción) (Retamozo, 2009, p. 104).

No existieron entre los CAS relaciones absolutas de dominación, es decir, su finalidad era apoyarse. Foucault analiza el poder en una doble perspectiva: la disciplina y la gobernabilidad. La disciplina se ejerce sobre los cuerpos, se impone, y la gobernabilidad gestiona y controla en una determinada condición y espacio. En este caso, los CAS realizaron gobernabilidad con los actores no gubernamentales para gestionar los recursos que se requerían para cumplir con los requisitos que indicaba la ley a través de su capital social y de una red que empezaron a conformar. Y con el Estado mantuvieron una disciplina para el cumplimiento de la norma, el amor al maestro que menciona Foucault (1980), en donde obedecen la imposición de la norma para continuar operando en el futuro. Melucci (1999) indica que lo que produce la acción colectiva es una creencia generalizada de tensión que busca establecer el equilibrio. Los medios tradicionales de socialización política y modernización institucional en la generación de política pública se empezaron a redefinir en materia de protección de infancia y adolescencia sin cuidados parentales, en Nuevo León, por la acción colectiva de actores diferentes al gobierno estatal que influyeron en la toma de decisiones para la regulación de los CAS.

## Conclusiones

El sistema social de protección de NNA sin cuidados parentales en Nuevo León está en movimiento, y como se presentó en el análisis

realizado en este capítulo, los cambios son requisitos previos para el mantenimiento de la estabilidad de un sistema. Y las prácticas sociales realizadas por parte de los *CASA* través de acciones colectivas, son parte del sistema para restablecerse y llegar de nuevo al estado de equilibrio, pero con una nueva estructura en materia de protección de la infancia y adolescencia institucionalizada. Y así cumplir con las disposiciones y acuerdos a nivel internacional, nacional y estatal en relación con garantizar los derechos humanos de esta población.

Las principales aportaciones de este trabajo son: un nuevo modelo de acción colectiva para la protección de *NNA* sin cuidados parentales en Nuevo León representado en el Diagrama 1. Este modelo presenta prácticas sociales que empezaron a reproducirse entre los agentes colectivos involucrados en el proceso de regulación los *CAS*. Por lo que emerge un nuevo sistema de relaciones con acciones que comienzan a regularse por la normativa, es decir, iniciaron un proceso de institucionalización como resultado de las prácticas que los *CAS* organizaban de forma recursiva en su actuar cotidiano. Surgieron nuevos modos de articulación institucional, ejerciendo un poder que influyó en los procesos de reproducción social al interior de los *CAS*. Como lo fue el Comité de gestoría y redes de apoyo a Casas Hogar, acción colectiva que contribuyó al cumplimiento de la nueva normativa por parte de los *CAS* en Nuevo León, en donde los miembros tenían una función con base en su tipo de interacción: colaborativa y de soporte. El nacimiento y operación de este comité se puede reflejar en lo que indica Melucci (1999), de un movimiento social, el cual es una forma de acción colectiva tiene las dimensiones: a) basada en la solidaridad, b) desarrolla un conflicto y c) rompe los límites del sistema en que ocurre la acción. La condición pública de la demanda y su inscripción en el ámbito político es una de las características del proceso de construcción del movimiento social (Retamozo, 2009, p. 114).

Por lo que el reconocimiento de un movimiento social en apoyo a los *CAS* en Nuevo León, así como esta categorización de las relaciones entre los actores colectivos brindan un camino a seguir para generar

acciones transformacionales dentro de un espacio-tiempo determinado, que pueden contribuir a crear políticas públicas más adecuadas para la protección de los derechos de la infancia institucionalizada en otros estados de la República mexicana. La identidad se entiende como una forma o un espacio específico de subjetividad que adquiere una estabilidad dinámica y que refiere a un sentido de pertenencia colectivo, a la conformación de un nosotros imaginario (Aboy Carlés, 2005), y la movilización de códigos comunes, la posibilidad de pasar de la primera persona del singular a la primera del plural en determinadas situaciones (De Ípola, 2000).

Se propone para posteriores investigaciones, una línea que podría estar relacionada con el análisis del capital social de los CAS como lo son los miembros del Consejo o Patronato, las empresas a través de su responsabilidad social, entre otros actores. La propuesta es analizar ese capital social para identificar la racionalidad y motivación de su actuar, para que puedan contribuir a procesos de protección infantil de derechos humanos en México.

## Referencias

- Aboy Carlés, G. (2005). *Identidad y diferencia política. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 111-128.
- Aguilar, S. (2018). Movimientos sociales y cambio social. ¿Una lógica o varias lógicas de acción colectiva?. *Revista Internacional de Sociología*, 59(30), pp. 29-62. doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2001.i30.767>
- Borzsony, P. y Hunter, K. (1996). Becoming a learning organisation through partnership. *The Learning Organisation*, vol. 3, no. 1, pp. 22–30.
- Collins, R. (2004). *Interaction Ritual Chains*. Princeton: Princeton University Press.
- Comité Interinstitucional para la Regulación y Vigilancia de las instituciones Asistenciales que tienen bajo su Guarda y Custodia o ambas niñas, niños y adolescentes en el Estado de Nuevo León (2012). Acta de la primera Sesión Ordinaria celebrada el 13 de enero del 2012. Nuevo

León.

- De Ípola, E. (2000). Acción, decisión, sujeto. *Fractal*. 5(19), pp. 79-98.
- De la Garza, Enrique (1992). *Crisis y Sujetos Sociales en México*. México: CIIH-UNAM / Porrúa.
- Dilworth, R.L. (1998). Action learning in a nutshell. *Performance Improvement Quarterly*, vol. 11, no. 1, pp. 28-43.
- Etzioni, A., Etzioni E. (1968). *Los cambios sociales. Fuentes, tipos y consecuencias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (1980). *Microfísica del Poder*. España: Las Ediciones de la Piqueta.
- Glendon, M. (1991). *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse*. Nueva York Free Press.
- Healy, T. (2002). From human capital to social capital. En Instance, D., Schuetze, H.G. and Schuller, T. (eds). *International Perspectives on Lifelong Learning, From Recurrent Education to the Knowledge Society*. Society for Research into Higher Education (SRHE) and Open University Press, Milton Keynes.
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Mac Graw Hill.
- Jasper, J (2012). ¿De la estructura a la acción? La teoría de los movimientos sociales después de los grandes paradigmas. *Sociológica (Méx.)* [online]. vol. 27, no. 75, pp. 7-48. ISSN 2007-8358.
- Mellucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Pedler, M. y Abbott, C. (2013). *Facilitating Action Learning. A Practitioner's Guide*. London: McGraw-Hill Education, p. 5.
- Pereira, M. (2006), *El Niño abandonado. Familia, afecto y equilibrio personal*. México: Trillas.
- Retamozo, M. (2009). Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales. *Athenea Digital. Revista De Pensamiento E Investigación Social*, 0(16), pp. 95-123. doi: <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v0n16.560>
- Revans, R.W. (1959). *Operational Research and Personnel Management*,

Part 2. Institute of Personnel Management, Occasional Papers, 14, Part 2. London: Institute of Personnel Management, 25 pp.

———. (1982). *Origins and Growth of Action Learning*. Chartwell-Bratt, Bromley, p. 287.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León. *Informe mensual de Casas Hogar Privadas y Públicas*, febrero 2012. México.

Taylor, D.W., Jones, O. and Boles, K. (2004). Building social capital through action learning: an insight into the entrepreneur. *Education and Training*, vol. 46, no. 5, pp. 226–235.

# HACIA UN PROCESO DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO Y GUATEMALA

*Christina Baglietto*

El presente capítulo describe dos procesos de desinstitucionalización en contextos históricos, normativos, sociopolíticos e institucionales distintos, pero cuyos avances preliminares son prometedores y demuestran el compromiso de México y Guatemala en garantizar el respeto y la protección del interés superior y los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) separados de sus familias, en riesgo de estarlo y/o acogidos en alguna modalidad de cuidado y adoptados. En ambos países también hay desafíos pendientes que deberán abordarse para la sostenibilidad e integralidad de sus procesos de desinstitucionalización, de conformidad con los principios y estándares internacionales en la materia.

## Contexto histórico de la institucionalización en México

Si bien a la fecha no existen estadísticas confiables y actualizadas del número de NNA acogidos en centros residenciales en el país, en el año 2015 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) llevó a cabo un primer censo al respecto, el cual proporciona una primera estimación —aunque muy probablemente un subregistro— de dicha situación: 33 138 NNA acogidos en 879 centros de asistencia social en el país, de los cuales la mayoría permanecían por un periodo mayor a un año.<sup>22</sup> Efectivamente, la principal opción de cuidados alternativos ofrecida a los NNA separados de sus

familias en el país ha sido el acogimiento residencial, prestado, en su mayoría, por organizaciones privadas —en un contexto de registro, autorización y supervisión limitados en relación con la calidad de la protección y los cuidados proporcionados— y dicha situación sigue vigente hasta el día de hoy. Varios casos difundidos públicamente y en los medios, como “Casitas del Sur” en 2008<sup>23</sup> y “La Gran Familia / Mamá Rosa” en 2014,<sup>24</sup> han demostrado la falta de información sobre el número, el perfil y la situación de los NNA en acogimiento alternativo en México.

Dicha situación fue mencionada explícitamente por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas cuando examinó el informe de país y mantuvo un diálogo constructivo con el gobierno de México en el año 2015, tal y como lo reflejan sus Observaciones Finales:

le preocupa[ba] que:

- a) No haya políticas suficientes de apoyo a las familias en el ejercicio de las responsabilidades de los padres;
- b) Se desconozca el número total de niños privados de un entorno familiar;
- c) Se siga dando prioridad al internamiento en instituciones en lugar del acogimiento familiar;
- d) No se supervisen adecuadamente las instituciones alternativas de cuidado, lo que ha dado lugar a casos escandalosos de malos tratos y descuido de niños, como en las instituciones Casitas del Sur y La Gran Familia (Mamá Rosa).<sup>25</sup>

Además, ante la complejidad natural de la coexistencia de marcos normativos, institucionales, políticos y prácticos en un contexto federal, los cambios necesarios debían darse mediante una norma orientadora y abarcadora de los distintos desafíos pendientes en el ámbito de la protección a la niñez y adolescencia en México. No cabe duda que México siempre fue y sigue siendo un país preocupado por los NNA sin cuidados parentales o en riesgo de

estarlo, pues su rol de promotor de las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños<sup>26</sup> fue muy visible desde que se empezaron a elaborar dichas directrices, un proceso en el cual México fue partícipe importante del “Grupo de Amigos”, de la consulta y finalmente de la aprobación del documento. Además, aún antes de la aprobación de un nuevo marco normativo —el cual significaría un cambio clave para iniciar el proceso de desinstitucionalización en México—, ya se habían llevado a cabo esfuerzos importantes, aunque limitados y aislados geográficamente e institucionalmente, hacia la creación y el fortalecimiento del acogimiento alternativo, llevados a cabo principalmente por algunas autoridades locales junto con organizaciones no gubernamentales.<sup>27</sup>

## Oportunidad de cambio

Si bien los casos anteriormente mencionados y las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño demostraron algunos aspectos complejos y la falta de capacidad del acogimiento alternativo en México, se dieron pasos firmes para la creación de un verdadero sistema de protección a la niñez y adolescencia, mediante la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>28</sup> (LGDNNA) en 2014. Dicha Ley proporcionó también un marco normativo aplicable en todo el país para la reforma del sistema de protección a la niñez y adolescencia, de acogimiento alternativo y para el inicio de un proceso de desinstitucionalización.

La nueva legislación —la cual ha sido incorporada progresivamente a la legislación estatal, tomando en cuenta que gran parte de la normatividad en materia familiar y de cuidados se encuentra bajo la jurisdicción de las 32 entidades federativas de México— ha representado una verdadera oportunidad de iniciar un proceso de reforma a nivel nacional con vistas a una posible futura desinstitucionalización. La Ley enumera las distintas formas de acogimiento alternativo que deben estar disponibles y fortalecerse

en el país, con un enfoque en el acogimiento en entornos familiares, y establece explícitamente que el acogimiento residencial es una opción de último recurso. A la par, el nuevo marco normativo, con su incorporación a nivel estatal, también ha sido una oportunidad clave para fortalecer la capacidad institucional para llevar a cabo el proceso de reforma, con la creación de las nuevas autoridades de protección a la niñez y adolescencia: las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNNA), a cargo de la gestión de casos de protección. Asimismo, la Ley estableció la creación de los Sistemas de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), como sistemas multi-agenciales, multi-sectorales y coordinados de protección a la niñez y adolescencia, de políticas públicas y determinación de respuestas y medidas concretas ante las violaciones de los derechos de los NNA. Estas nuevas instituciones coexisten actualmente a nivel federal, estatal y local.

## Avances recientes

Desde la aprobación de la LGDNNA, no cabe duda de que el país ha emprendido una nueva ruta en materia de protección integral y especial de los NNA en el país, y que la creación de una nueva institucionalidad, junto con marcos normativos fortalecidos en línea con los principios y estándares internacionales, explican algunos de los importantes avances que se han observado en años recientes. Tomando en cuenta que el proceso de reforma debe atender los desafíos pendientes desde tres perspectivas complementarias: *a)* la prevención de la separación familiar, *b)* la prestación de un acogimiento alternativo de calidad, y *c)* la disponibilidad de una variedad de opciones de cuidado y dar prioridad a los entornos familiares y comunitarios, la reforma legislativa ha permitido avances en estos mismos tres ámbitos.

En términos de prevención de la separación familiar, las recientemente establecidas PPNNA juegan un rol relevante en atender las situaciones familiares complejas de forma oportuna, integral y

coordinada, pues su función es dar seguimiento a los casos individuales de NNA y sus familias, que se encuentran ante dificultades de diversos tipos (social, salud, educativo, judicial, etc.). Mediante una gestión fortalecida de los casos, con intervenciones preventivas y oportunas, las PPNNA pueden impedir las separaciones innecesarias y tomar todas las medidas necesarias para poder resolver la situación mientras el niño, niña o adolescente permanece en su núcleo familiar, y con la participación del mismo y de su familia. La colaboración con los programas de asistencia social de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es crucial en este sentido. La Oficina de Unicef en México ha jugado un papel importante en la prestación de asistencia técnica a las PPNNA para el establecimiento y formalización de procedimientos y herramientas de gestión de casos de protección de NNA.<sup>29</sup> En particular, ha fortalecido la puesta en práctica sistemática de los planes de protección y restitución de derechos, una herramienta clave para atender la integralidad de las circunstancias del NNA y de su familia, identificando las causas, las medidas y las intervenciones necesarias.<sup>30</sup> Si bien dichos planes atienden una variedad de aspectos relativos a la protección de los NNA, su ámbito familiar y social es parte integral de los mismos, y la determinación de las acciones de forma oportuna puede contribuir a prevenir que NNA tengan que ser separados —temporalmente o permanentemente— de sus padres o familiares cercanos.

En cuanto a la prestación de un acogimiento alternativo de calidad, la LGDNNA también introdujo una oportunidad de fortalecimiento y mejora, pues establece un mecanismo de registro, autorización, certificación y supervisión de los centros de asistencia social —una novedad en el marco normativo relativo al funcionamiento de dichos centros—. Hasta la LGDNNA, el sistema de establecimiento y funcionamiento de los centros que acogían a NNA era muy poco claro y poco enfocado en la protección de estos NNA. Así, la LGDNNA ha representado una oportunidad de fortalecimiento de la calidad de la protección y los cuidados prestados por dichos centros. Un primer esfuerzo se había llevado a cabo en la Ciudad de México a finales

de los años 2000 en el contexto del lamentable caso de “Casitas del Sur”, el cual reflejó la falta de conocimiento del número y la calidad de los centros de acogida, pero también del número y la situación de los NNA acogidos en ellos. Dicho proceso *ad hoc* permitió un primer acercamiento a la situación y una primera estimación, aunque limitados a la jurisdicción de la Ciudad de México. No obstante, el proceso también resultó finalmente en la aprobación de la primera ley en materia de cuidados alternativos en el país en 2015.<sup>31</sup> Con base en estos esfuerzos iniciales y localizados, así como en las nuevas disposiciones de la LGDNNA, empezó a operar, a nivel federal, una unidad que iniciaría todo un proceso de acercamiento a los centros de asistencia social, de elaboración de estándares de calidad para el acogimiento alternativo de NNA, de creación de un mecanismo de registro, autorización y supervisión pero también de capacitación de los centros. La creación de esta unidad sería también un precedente para procesos similares a nivel estatal.

Finalmente, donde también ha habido avances muy notables y sostenibles ha sido en la ampliación y el fortalecimiento de programas de acogimiento familiar, como una alternativa viable y segura para los NNA temporalmente separados de sus familias. Como se mencionó anteriormente, ya habían habido algunas iniciativas puntuales en el país, pero mediante una asistencia técnica reforzada brindada por la Oficina de Unicef en México y la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), se establecieron experiencias a pequeña escala de acogimiento familiar en distintos estados de la República mexicana.<sup>32</sup> Efectivamente, desde el año 2016, la operación de estos programas —con distintas etapas de implementación— ha tenido resultados positivos: varios NNA se han beneficiado de una vida familiar en vez de un entorno residencial mientras se encontraban separados de su familia. Además, los programas que se iniciaron en el marco de esta asistencia técnica contaron con manuales exhaustivos para su operación, los cuales se elaboraron conjuntamente entre Unicef, RELAF, la PPNNNA respectiva de cada entidad federativa y los Sistemas DIF correspondientes. A partir de estos procesos a pequeña escala,

otras entidades federativas se han ido sumando progresivamente a estos esfuerzos y cuentan con o están desarrollando ahora programas de acogimiento familiar. Finalmente, hoy en día existe un mejor entendimiento de la necesidad de entornos familiares y comunitarios para garantizar los derechos de los NNA en acogimiento alternativo, y de su viabilidad y propósito, en particular el acogimiento familiar.

El tema y la perspectiva de derechos de la niñez y adolescencia en este ámbito están, hoy por hoy, firmemente anclados en la agenda nacional en materia de protección de la niñez y adolescencia. La oportunidad de cambio y de reforma que representó la aprobación de la LGDNNA solo fue el inicio de este proceso, el cual, a seis años de su aprobación, ya ha dado frutos importantes y avances indudables. Se trata de un proceso iniciado, con mucho por recorrer para que la desinstitucionalización sea una realidad, cuyos desafíos pendientes se abordan más adelante.

## Contexto histórico del acogimiento alternativo y de la adopción en Guatemala

En Guatemala, el contexto de la reforma en curso del sistema de protección a la niñez y adolescencia ha sido muy particular, y vinculado principalmente con las reformas iniciadas en 2007 para poner fin a un sistema de adopción que no ofrecía suficientes garantías para los NNA. Efectivamente, a raíz del conflicto armado que sufrió el país entre los años 1960 y 1996 —en particular los años ochenta, el periodo más crítico del conflicto— muchos NNA quedaron separados de sus familias y comunidades y en situación de orfandad. Ante tan desolador panorama, se empezaron a tramitar adopciones internacionales con algunos países para dar respuesta a la necesidad de proveer familias a estos NNA, sin un marco normativo pertinente suficientemente sólido para garantizar su protección y sus derechos, y el cual no cumplía a cabalidad con los principios y normas internacionales, en particular la Convención

sobre los Derechos del Niño y el Convenio de La Haya de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional.

Así, lo que inicialmente se concibió como un sistema de protección a la niñez, se transformó en un sistema permisivo de entregas directas que benefició a una cadena de actores: los niños y niñas pequeños y sanos eran “obtenidos” directamente y entregados en respuesta a la demanda que había en el ámbito de la adopción internacional. A su vez, los NNA acogidos en instituciones y con antecedentes más complejos permanecían en los centros. Habiéndose convertido en un verdadero negocio de aproximadamente decenas de miles de dólares estadounidenses por adopción para redes dedicadas a la trata de NNA, que incluían a abogados, notarios, cuidadores, jueces, agencias de adopción, casas-hogares, registro civil, etc., la adopción nacional ya no era una opción para muchos guatemaltecos que entonces recurrían a adopciones *de facto* (incluyendo la sustitución de identidad en las actas de nacimiento), las cuales tampoco ofrecían las garantías suficientes para la protección de los derechos de los NNA. Además, en el marco de un sistema tan desarrollado y provechoso para un grupo importante de personas y organismos, los esfuerzos para prevenir las separaciones familiares, fortalecer los cuidados parentales, apoyar a las familias, así como registrar y supervisar las alternativas de cuidado existentes eran muy limitados y no se daba prioridad a una mejor capacidad y mayores recursos para las autoridades de protección a la niñez en el desempeño de sus funciones.

En los años 2000, varios países de acogida de NNA guatemaltecos empezaron a suspender las adopciones internacionales en el país, dando cierta respuesta a un aumento de las denuncias por robo y secuestro de NNA, y solicitando una reforma del sistema de adopción. Con la asistencia técnica de Unicef, de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado y de algunos otros organismos no gubernamentales, como el Servicio Social Internacional, se impulsó una gran labor de apoyo al país para dar la

vuelta a la situación, reformar la normatividad vigente en el ámbito de la adopción, y, por ende, de una parte importante del sistema de protección a la niñez y adolescencia de Guatemala, así como para fortalecer la institucionalidad y capacidad necesaria para cumplir con la protección de los derechos de los NNA.

## Oportunidad de cambio

Finalmente, ante un incremento de la presión por estos organismos y la cuasi suspensión total de las adopciones internacionales por muchos países, Guatemala confirmó su intención de implementar el Convenio de La Haya de 1993 y aprobó su Ley de Adopciones<sup>33</sup> en el año 2007. La nueva Ley implicó un cambio radical que no solo afectó el procedimiento de adopción, sino que tuvo un impacto mayor en gran parte del sistema de protección a la niñez y adolescencia de Guatemala. Además de cumplir con los requisitos de los instrumentos internacionales pertinentes, la Ley creó una nueva autoridad a cargo del procedimiento administrativo de adopción —el Consejo Nacional de Adopciones—, dividió la responsabilidad judicial entre los Jueces de Niñez y Adolescencia (protección a la niñez y declaratoria de adoptabilidad) y de Familia (homologación de la adopción); impuso un mecanismo de registro, autorización y supervisión de las casas-hogar; reiteró el principio de subsidiariedad de la adopción internacional; creó un mecanismo de apoyo e información a madres y padres considerando una adopción para su hijo o hija, y previó una serie de acciones para ofrecer mayores garantías y respetar los derechos de los NNA en los procesos de protección y adopción, pero también los derechos de sus familias biológicas, así como de las familias adoptivas.

## Avances recientes

La Ley de Adopciones y su posterior Reglamento<sup>34</sup> significaron, por tanto, un cambio radical en el enfoque del sistema de protección y adopción en Guatemala, y permitieron avances importantes en la

última década. A pesar de cambios de administraciones, de personal, de desafíos pendientes debido a las prácticas del pasado, el país ha avanzado considerablemente en la garantía de los derechos de los NNA.

Con la entrada en vigor de la Ley, se fortaleció la capacidad de las autoridades para llevar a cabo procedimientos de protección y adopción de conformidad con la nueva legislación y los principios y estándares internacionales en la materia. Efectivamente, el Consejo Nacional de Adopciones asumió sus nuevas funciones y desarrolló mecanismos internos para llevar a cabo un proceso administrativo exhaustivo de adopción, y a la vez con sus contrapartes en otras instituciones, como la Procuraduría General de la Nación —a cargo del procedimiento de protección—, los juzgados —a cargo de la etapa judicial de protección, adoptabilidad y adopción—, las oficinas del Registro Civil —clave para confirmar la identidad de los NNA adoptados—, entre otras. Además, el Consejo Nacional de Adopciones tuvo que asumir una gran labor para la verificación de muchos casos de adopción internacional que quedaban pendientes del sistema anterior, lo cual significó verificaciones de ADN (madres y NNA), la búsqueda de los orígenes de los NNA, la finalización de procedimientos en curso, etc. Algunos de estos casos siguieron demostrando la triste realidad del sistema anterior y la impunidad en el cual operaba, incluyendo delitos como falsificación de documentos y consentimientos, situaciones de robo y trata de NNA, y la participación de redes criminales complejas en las adopciones internacionales, etc.<sup>35</sup> Cierta cierre a esta impunidad pudo obtenerse mediante las sentencias en contra de personas clave en estas redes y casos llevados por el Ministerio Público guatemalteco y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, identificando los *modus operandi* de las redes y la participación y complicidad de una variedad de actores.<sup>36</sup> Para los NNA que estuvieron en el sistema de protección, y luego adoptados durante este periodo poco transparente, la búsqueda de sus identidades aún es un proceso abierto e incierto.<sup>37</sup>

Si bien pareciera que estos cambios estuvieron enfocados en la reforma del sistema de adopción internacional, no cabe duda de que todo el sistema de protección a la niñez y adolescencia fue impactado por los mismos. Efectivamente, con la suspensión de las adopciones internacionales y el fortalecimiento del rol de las distintas autoridades a cargo de la protección de los NNA, el país también asumió su responsabilidad en proteger y ofrecer opciones viables y seguras a los NNA separados de sus familias de forma temporal o permanente. En primer lugar, cabe reiterar que, en el seno del Consejo Nacional de Adopciones, se creó una unidad a cargo de atender las situaciones de crisis familiares y de posible abandono de NNA, el cual sigue llevando a cabo un trabajo cercano con las madres y/o los padres en circunstancias de vida y sociofamiliares complejas, apoyándoles en la búsqueda de soluciones que permitan a estos últimos seguir cuidando de sus hijos e hijas y su derivación a servicios de apoyo y acompañamiento.<sup>38</sup>

Por otra parte, para los NNA que, confirmada su situación jurídica y sociofamiliar, son declarados adoptables, la prioridad es ahora la adopción nacional. Desde finales de los años 2000, se inició un proceso de promoción de la adopción nacional, mediante campañas televisivas y otras, la ampliación de las sesiones informativas a familias interesadas en todo el país, e incluso se creó un programa de adopciones prioritarias para buscar familias dispuestas a adoptar a NNA con perfiles particulares.<sup>39</sup> En el año 2019 se logró la integración de 92 NNA en una familia adoptiva, restituyéndoles así sus derechos a la protección.<sup>40</sup>

Finalmente, ante la gran sensibilización que se dio en este nuevo contexto de protección a la niñez y adolescencia, también se emprendieron esfuerzos para mejorar la calidad de la atención y los cuidados proporcionados en los centros residenciales y para desarrollar otras formas de cuidado, más en línea con los principios y estándares internacionales, en particular el acogimiento familiar como medida temporal, para aquellos NNA separados de sus familias

a raíz de un procedimiento de protección. Desafortunadamente, en el año 2017, ocurrió la tragedia del incendio en una macro-institución, conocida como Hogar Seguro, en la que murieron más de 40 niñas.<sup>41</sup> Esta tragedia reiteró la necesidad de acelerar la mejora del sistema de cuidados y de fortalecer las opciones familiares. Una alianza entre el gobierno de Guatemala, Unicef, RELAF y otros organismos no gubernamentales logró avanzar en este sentido y establecer la operación del programa de Familias Sustitutas<sup>42</sup> y el procedimiento técnico,<sup>43</sup> e incluso logró una ampliación presupuestal para la operación del programa, que depende de una coordinación efectiva entre la Procuraduría General de la Nación para la representación del NNA, la Secretaría de Bienestar Social, que opera el programa de Familias Sustitutas, así como de los Jueces de Niñez y Adolescencia, por los procedimientos judiciales de protección.<sup>44</sup> Nuevamente, la reforma que se dio en Guatemala en el año 2007 representó una oportunidad sin igual para fortalecer el sistema de protección a la niñez y adolescencia, para arraigar la nueva visión de la protección a la niñez, así como para sensibilizar a la población guatemalteca acerca de las opciones de cuidado en el país.

## Desafíos pendientes y perspectiva a futuro

En México, el interés y el compromiso de los distintos actores de la protección a la niñez y adolescencia han cobrado aún más relevancia con la oportunidad que representó la aprobación de la LGDNNA. Los resultados iniciales son prometedores y deben proseguir en este proceso de reforma a largo plazo. Efectivamente, uno de los desafíos pendientes es la elaboración de una verdadera política pública en materia de protección y cuidados alternativos, que permita acompañar y ofrecer un marco de puesta en práctica a la nueva LGDNNA y a las iniciativas que ya iniciaron. Una política pública a nivel nacional en este ámbito también es clave para armonizar los esfuerzos que se están llevando a cabo en distintas partes de la República mexicana, a pesar de diferencias políticas, legislativas,

prácticas e institucionales, y para garantizar la sostenibilidad del compromiso más allá de los actores gubernamentales, la sociedad civil, académicos y organismos internacionales que lideran el proceso actualmente. Se trata de que el país se apropie de la reforma hacia la plena desinstitucionalización de los NNA en México y garantice la integralidad de sus derechos. La ampliación, permanencia y sostenibilidad de las iniciativas y de los resultados actuales dependen de la definición y aceptación de una política pública a nivel nacional en este ámbito que atienda tanto la prevención de la separación familiar y del acogimiento alternativo (“*principio de necesidad*”) como la prestación de un acogimiento de calidad que dé prioridad a los entornos familiares y comunitarios (“*principio de idoneidad*”).<sup>45</sup>

En Guatemala también el cambio legislativo fue un paso clave para iniciar una amplia reforma del sistema de protección a la niñez y adolescencia en el país. Los avances han sido sólidos, evidentes y sostenibles para la protección de los derechos de NNA en distintas situaciones de protección. No obstante, algunos casos específicos y eventos trágicos han recordado la necesidad de agilizar la puesta en práctica de la reforma, mediante el fortalecimiento de la calidad del acogimiento alternativo existente y el desarrollo y ampliación de nuevas formas de ofrecer entornos familiares a los NNA separados de sus familias de origen. Se trata, efectivamente, de variar los esfuerzos, iniciativas y acciones, para garantizar que los avances se den tanto en la prevención de la separación familiar, como en la prestación de opciones idóneas en caso de separación. Un enfoque en uno solo de estos aspectos resultaría en avances parciales, pues solo previniendo el ingreso al sistema de protección se puede asegurar que el resultado sea una verdadera desinstitucionalización.

Además, tanto en México como en Guatemala, algunos perfiles de NNA están sobrerrepresentados en acogimiento residencial, como los NNA con discapacidad<sup>46</sup> y aquellos migrantes, solicitantes de asilo y refugiados<sup>47</sup> para quienes el acogimiento residencial sigue siendo la principal forma de acogimiento alternativo. En México, el Servicio

Social Internacional está apoyando a las autoridades de Monterrey (Nuevo León) para fortalecer las opciones de cuidado de respiro<sup>48</sup> para los familiares de NNA con discapacidad, y así evitar llegar a situaciones de riesgo que pudieran resultar en su separación e institucionalización.<sup>49</sup> Respecto de los NNA en situación de migración, México también cuenta ya con algunas acciones específicas que deben incorporarse al proceso de reforma y desinstitucionalización. El gobierno de México, junto con la Oficina de Unicef en el país, presentó en 2019 el *Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: Guía para su implementación*.<sup>50</sup> Dicho modelo establece distintas etapas para el cuidado de estos NNA, así como distintas formas de acogimiento especializadas, adaptadas a sus antecedentes, experiencias, circunstancias y necesidades, y basadas en el principio de no detención.

El camino hacia la desinstitucionalización de NNA en México y Guatemala presenta rasgos prometedores en esta nueva etapa, gracias a las iniciativas y acciones tomadas en años recientes, al cambio legislativo representado por la LGDNNA en México, y la Ley de Adopciones en Guatemala, así como el compromiso de muchos actores en este ámbito. Ambos países ahora deben buscar la aceleración de este proceso mediante compromisos fortalecidos, alianzas reforzadas entre todos los actores y todos los sectores, garantizando así la integralidad de los derechos de los NNA temporalmente o permanentemente separados de sus familias o en riesgo de estarlo.

---

**22** INEGI (2015). Censo de Alojamientos de Asistencia Social. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas\\_resu ltados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas_resu ltados.pdf). Se habla de subregistro, pues cada entidad federativa respondió al cuestionario con su propia metodología, y tomando en cuenta los datos disponibles en su jurisdicción.

**23** Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (ahora Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México) (2009). Recomendación

4/2009. Caso: Ausencia o deficiencia de mecanismos de supervisión y seguimiento de la situación y condiciones de los niños y las niñas que son integrados a casas hogar y/o reintegrados a sus núcleos familiares, así como de lineamientos específicos para dicha integración que sean acordes al interés superior de los niños y las niñas; e incumplimiento a la obligación de brindarles protección especial y garantizar sus derechos a la integridad física, a su dignidad y a la certeza y seguridad jurídicas. Como consecuencia de ello hay, al menos, 11 niños y niñas presuntamente desaparecidos. Disponible en:

<https://cdhdf.org.mx/2009/04/recomendacion-042009/>.

**24** Comisión Nacional de Derechos Humanos (2018). Recomendación No. 14VG/2018 sobre violaciones graves a los derechos humanos en agravio de 536 personas víctimas de delito, entre ellas niñas, niños y adolescentes en situación de extrema vulnerabilidad, que fueron localizados en una casa hogar en Zamora, Michoacán. Disponible en:  
[https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG\\_014.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_014.pdf).

**25** Comité de los Derechos del Niño (2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México. CRC/C/MEX/CO/4-5, párrafos 39 y 40. Disponibles en:  
[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fMEX%2fCO%2f4-5&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fMEX%2fCO%2f4-5&Lang=es).

**26** Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/64/142, 24 de febrero de 2010. Disponible en:  
<https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>.

**27** Véanse, por ejemplo, el programa de Familias de Acogida del DIF Nuevo León, el Programa de vigilancia y supervisión para las Casas Hogar, Instituciones de Asistencia y Albergues que brindan asistencia a niñas y niños en el entonces Distrito Federal, y la aprobación de la Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal (2015). Infra 10.

**28** *Diario Oficial de la Federación* de 4 de diciembre de 2014. Disponible en:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/339082/LGDNNA\\_\\_Con\\_\\_ltimas\\_reformas\\_2018\\_\\_hasta\\_la\\_del\\_20\\_de\\_junio\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/339082/LGDNNA__Con__ltimas_reformas_2018__hasta_la_del_20_de_junio_.pdf).

- 29 Unicef México, <http://www.unicef.org.mx/Informe2017/proteccion/>.
- 30 Véase, por ejemplo: DIF Nacional y Unicef México (2016). *Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Caja de herramientas. Disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/media/1256/file/Caja%20de%20Herramientas.pdf>.
- 31 Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 10 de marzo de 2015. Disponible en: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/986-ley-de-cuidados-alternativos-para-ninas-ninos-y-adolescentes-en-el-distrito-federal#ley-de-cuidados-alternativos-para-niñas-niños-y-adolescentes-en-el-distrito-federal>.
- 32 Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), <https://www.relaf.org/que-hacemos/cooperacion-tecnica-por-pais/?pais=México>. Véase también: RELAF y Unicef México (2018). *Manual para la implementación de un programa de acogimiento familiar para niños, niñas y adolescentes en México*. Disponible en: [https://www.relaf.org/biblioteca/MANUAL\\_MEXICO.pdf](https://www.relaf.org/biblioteca/MANUAL_MEXICO.pdf).
- 33 Decreto No. 77-2007. Disponible en: [http://www.cna.gob.gt/Documentos/Ley\\_de\\_Adopciones.pdf](http://www.cna.gob.gt/Documentos/Ley_de_Adopciones.pdf).
- 34 Acuerdo Gubernativo 182-2010. Disponible en: <http://www.cna.gob.gt/Documentos/ReglamentoLeyDeAdopciones.pdf>.
- 35 Pimentel, C. (2016). *Práctica prometedora: Guatemala y la persecución penal de la trata de personas con fines de adopción ilegal: Identificación de estrategias de lucha contra la impunidad*. En Baglietto, C., Cantwell, N., Dambach, M. (Eds.). *Respondiendo a las adopciones ilegales: Un manual para profesionales*. Ginebra, Suiza: Servicio Social Internacional, pp. 155-162. Disponible en: [https://www.iss-ssi.org/images/Publications\\_ISS/ESP/Illegal\\_Adoption\\_ISS\\_Professional\\_Handbook\\_ESP.pdf](https://www.iss-ssi.org/images/Publications_ISS/ESP/Illegal_Adoption_ISS_Professional_Handbook_ESP.pdf).
- 36 Para mayor información sobre este caso, véase: Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Caso Primavera (Causa 01080-2009-00470), <https://www.cicig.org/casos/caso-primavera/>. Véase también: Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (2010). *Informe sobre actores involucrados en el proceso de adopciones irregulares en Guatemala a partir de la entrada en vigor de la Ley*

*de Adopciones*. Disponible en:

[https://www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFORME\\_TEMA\\_DOC05\\_20101201\\_ES.pdf](https://www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFORME_TEMA_DOC05_20101201_ES.pdf).

**37** Véase, por ejemplo: Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Ramírez Escobar y Otros vs. Guatemala*. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_351\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf).

**38** Consejo Nacional de Adopciones, <http://www.cna.gob.gt/Madres>.

Véase también: Consejo Nacional de Adopciones. Memoria de Labores 2017. Disponible en: <http://www.cna.gob.gt/MemoriaLabores>.

**39** Consejo Nacional de Adopciones. Adopciones Prioritarias. Disponible en: <http://www.cna.gob.gt/Prioritarias>.

**40** Consejo Nacional de Adopciones. *Memoria de Labores 2019*.

Disponible en: <http://www.cna.gob.gt/MemoriaLabores>.

**41** Naveda, E. y Arrazola, C. (10 de marzo de 2017). La tragedia de ‘un sistema de protección fallido’ en Guatemala. The New York Times.

Disponible en: [https://www.nytimes.com/es/2017/03/10/la-tragedia-de-un-sistema-de-proteccion-fallido-en-guatemala/?rref=collection%2Fsectioncollection%2Fnyt-es&action=click&contentCollection=hogar-seguro-virgen-de-la-asuncion&region=stream&module=stream\\_unit&version=latest&contentPlacement=3&pgtype=collection](https://www.nytimes.com/es/2017/03/10/la-tragedia-de-un-sistema-de-proteccion-fallido-en-guatemala/?rref=collection%2Fsectioncollection%2Fnyt-es&action=click&contentCollection=hogar-seguro-virgen-de-la-asuncion&region=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=3&pgtype=collection).

**42** Véase: Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, Programa Familias Sustitutas, <https://www.sbs.gob.gt/programa-familias-sustitutas/>.

**43** Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, Misioneros de San Carlos Scalabrinianos, Unicef Guatemala (2018). Guía orientadora para familias de acogimiento temporal. Disponible en:

<https://www.unicef.org/guatemala/media/1296/file/Gu%C3%ADa%20orientadora%20para%20familias%20de%20acogimiento%20temporal.pdf>.

**44** Gossman, L. (2019). Guatemala: Una nueva forma de hacer familia mediante el acogimiento familiar y la adopción nacional. En *Boletín Mensual del SSI/CIR*, no. 232, p. 4.

**45** Para una descripción de ambos principios, véase: Cantwell, N., Davidson, J., Elsley, S., Milligan, I., Quinn, N. (2012). Avanzando en la

implementación de las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”. Reino Unido: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland. Disponible en:

<https://www.alternativecareguidelines.org/Portals/46/Moving-forward/Avanzando-en-la-implementacion-de-las-Directrices-sobre-las-alternativas-V2.pdf>.

**46** Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar y Unicef (2016). Los últimos de la fila. Niños, niñas y adolescentes con discapacidad en instituciones residenciales en América Latina y el Caribe. Disponible en:

<https://www.relaf.org/biblioteca/Losultimosdelafila.pdf>. Véase también: Disability Rights International (2018). Todavía en peligro.

Volunturismo internacional, segregación y abuso de niñas, niños y adolescentes en Guatemala. Disponible en:

<https://www.driadvocacy.org/wp-content/uploads/Todavia-en-peligro-2018.pdf>.

**47** Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (2011). Niñez y adolescencia migrante: situación y marco para el cumplimiento de sus derechos humanos. Disponible en:

<https://www.relaf.org/biblioteca/DocumentoOctubre.pdf>; Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, Save the Children, Unicef (2015). Niños, niñas y adolescentes migrantes retornados. Un análisis de los contextos y las respuestas de los servicios y las políticas de protección en El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Disponible en:

[https://www.relaf.org/biblioteca/INFORME\\_MIGRANTES\\_RELAF\\_STC\\_UNICEF.pdf](https://www.relaf.org/biblioteca/INFORME_MIGRANTES_RELAF_STC_UNICEF.pdf).

**48** Se trata de un acogimiento a corto plazo que apoya a que los cuidadores principales de los NNA puedan descansar o atender alguna situación.

**49** International Social Service USA (13 de junio de 2018). Preventing Family Separation and Supporting Deinstitutionalization in Mexico. Disponible en: <http://iss-usa.org/preventing-family-separation-and-supporting-deinstitutionalization-in-mexico/>.

**50** Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Unicef México y (2019). *Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: Guía para su implementación*. Disponible en:

<https://www.unicef.org/mexico/media/1866/file/Cuidados%20altern>

ativos%20ninez%20migrante.pdf.

# ALTERNATIVAS DE CUIDADO EN PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN CHILE ¿SE ESTÁ PROTEGIENDO A LOS NIÑOS Y NIÑAS? UNA MIRADA DESDE LA INVESTIGACIÓN

*Pamela Jiménez-Etcheverría*

*María Isabel Zavala*

Nos planteamos dos objetivos para este capítulo: describir resultados de dos investigaciones chilenas en temática de protección a la niñez, y discutir las implicancias de sus hallazgos para la práctica y las políticas en la materia, en el contexto del actual sistema de protección chileno. El primero de los estudios compara el bienestar psicológico de niños y niñas adoptados con el de aquellos que residen en instituciones, y el segundo examina, en el contexto de familias de acogida, el estrés parental de los acogedores como una dimensión clave del funcionamiento familiar y su vinculación con el ajuste psicológico de niños y niñas acogidos. En la discusión de implicancias nos focalizaremos particularmente en el acogimiento familiar considerando el proceso de desinstitucionalización que Chile ha estado implementando en las últimas décadas promovido por la Convención por los Derechos del Niño (CDN).

## El contexto chileno. Breve revisión de las alternativas de cuidado en protección infantil

La conmemoración de los 30 años que Chile ratificó la Convención por los Derechos del Niño (CDN), nos debe llevar a mirar críticamente la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) que, luego de perder o ver interrumpido el cuidado de sus familias de origen, viven bajo el sistema de protección en nuestro país. Recientes reportes

han evidenciado que las condiciones de vida de los NNA en cuidado residencial son inadecuadas. Alrededor de la mitad de los NNA son víctimas de reiteradas violaciones a sus derechos, como negligencia, abuso físico, psicológico y sexual, e incluso casos de fallecimiento (INDH, 2018; Corporación Administrativa del Poder Judicial, 2013). Esta situación es alarmante por sí sola, pero aún más si consideramos que, a pesar del movimiento de desinstitucionalización, una de las características actuales del sistema proteccional chileno, y de otros países de Latinoamérica, es que el cuidado institucional es aún el recurso mayoritario para niños y niñas que no pueden ser cuidados por sus figuras parentales u otros cuidadores principales, como la familia extensa. Diferente es el escenario de la protección en países europeos donde el movimiento de desinstitucionalización se ha traducido en un aumento de niños y niñas que son cuidados en entornos familiares con la consiguiente reducción de atenciones en instituciones (Palacios *et al.*, 2019).

Cabe señalar que, aunque la derivación a instituciones continúa siendo la alternativa predominante en el país, en los últimos años se ha venido produciendo una progresiva disminución y un fortalecimiento de cuidados en contextos familiares, que a nivel legal se configura en los Programas de Familias de Acogida. En Chile, el Plan de Acción Intersectorial 2014-2017, coordinado por el Consejo Nacional de la Infancia,<sup>51</sup> propone una alianza efectiva de diversos actores del Estado orientada hacia una transición desde el acogimiento residencial hacia un sistema de protección especial de base familiar y comunitaria para la primera infancia vulnerada en sus derechos (Sename, 2015b). De acuerdo con cifras oficiales más recientes, de los NNA que se encuentran bajo el sistema de protección chileno, un número aproximado a 10 000 viven en instituciones (Sename, 2019a). Esto representa alrededor de un 53% del total de los NNA en cuidados alternativos; el porcentaje restante se encuentra en familias de acogida. Por otro lado, de acuerdo a con el último reporte del Servicio Nacional de Menores, alrededor de un 5% de los niños que se encontraban en residencias de protección fueron declarados susceptibles de ser adoptados

(Sename, 2019a).

Sobre Programas de Adopción en Chile, es importante señalar que está plenamente reconocida en la legislación chilena y protegida por el Código Civil y normas especiales, como la Ley No 19 620 sobre Adopción. Un 80% de las adopciones son nacionales (Escobar y Santelices, 2013), y todas las adopciones en Chile son cerradas, es decir, no hay contacto entre la familia biológica del niño adoptado y la familia adoptiva. Sin embargo, con la Ley 19 620, al cumplir los 18 años, los adoptados chilenos pueden acceder legalmente a cierta información sobre sus antecedentes. En los últimos años, asociado a un menor número de niños y niñas declarados como susceptibles de ser adoptados por los tribunales de familia, el número de adopciones ha disminuido progresivamente, desde 605 en el año 2012 a 370 en el año 2018 (Sename, 2012, 2019a). Sobre postulantes a adoptar, existe una prioridad absoluta para parejas casadas, ya sean chilenas o extranjeras. Una persona soltera, divorciada o viuda solo puede convertirse en padre adoptivo cuando no hay parejas interesadas para adoptar al niño o niña. Después de que un niño es emparejado con éxito con una familia, la familia debe esperar para obtener una audiencia con un juez. Este tiempo de espera es variable, pero, según Sename, generalmente oscila entre 18 y 24 meses.

## Programa de Familia de Acogida en Chile

En la década de los ochenta, el Estado chileno asumió un rol de intervención desde la política social y legislativa en materia de acogimiento familiar, mediante la creación del “Sistema de Colocación Familiar” (Decreto Supremo No. 01142, 1982). En el año 2005, se promulgó la Ley No. 20 032, que establece el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia mediante una red de entidades colaboradoras acreditadas por Sename y su régimen de subvención. Esta legislación contempla al Programa de Familias de Acogida, dentro de la Línea Programática de Protección “dirigido a proporcionar al NNA vulnerado en sus derechos un medio familiar

donde residir mediante familias de acogida” (Ley No. 20 032, 2005, p. 4). De acuerdo con las orientaciones técnicas<sup>52</sup> de Sename, el Programa de Familias de Acogida se conceptualiza como:

Una medida de cuidado alternativo a la internación de niños, niñas y adolescentes, que han debido ser separados de su medio familiar de origen, por orden judicial, en razón de situaciones de grave vulneración de sus derechos, a fin de que puedan permanecer en un ambiente de contención, cuidado y efectiva protección, mientras se desarrollan procesos de intervención psicoterapéuticos, psicosocial destinados a la reparación de los efectos de las vulneraciones, y de fortalecimiento de las competencias parentales de los adultos (familia de origen u otra) con los que se pronostica el egreso e inserción familiar estable del niño, niña o adolescente (Sename, 2015b, p. 7).

En este escenario de cambios, se crea el año 2015, el Programa de Familia de Acogida Especializado,<sup>53</sup> con un Programa de Protección Especializado (FAE/PRO) orientado a generar un mejor desarrollo y especificidad del programa. Esta decisión tiene como base la evidencia internacional que postula la relevancia del fortalecimiento de los entornos familiares como opción preferente para aquellos NNA que requieren de cuidados alternativos, especialmente durante la primera infancia (Sename, 2015b). Destaca, en la actualidad, la reorientación en la legislación y la política social hacia un proceso de modernización y mejora del sistema de cuidados alternativos de NNA (Sename, 2019b). Esto se vincula directamente con el propósito gubernamental de la formulación y la aplicación de una Política Nacional de Garantías de Derechos de los NNA, para el efectivo cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño/a (Sename, 2015b).

## *Principales características del Programa de Familias de Acogida en Chile*

Con el objetivo de favorecer la comprensión de la estructura del

Programa de Familias de Acogida en Chile, se describe en la tabla 1 los ámbitos y/o modalidades de su funcionamiento.

**Tabla 1. Modalidades de Acogimiento Familiar en Chile.**

Modalidades de Funcionamiento	Descripción
Según la forma de constitución: Judicial	<p>En Chile, el acogimiento familiar se concreta, en primera instancia, por vía judicial con la acción de los Tribunales de Familia.<sup>54</sup> Concretamente, la intervención judicial será siempre necesaria cuando se trate de la adopción de medidas que importen separar al NNA de una o ambas figuras parentales o de quienes lo tengan legalmente bajo su cuidado por graves vulneraciones a sus derechos (Ley No. 19 968, 2004).</p> <p>El cuerpo normativo en materia de acogimiento familiar otorga prioridad a la entrega del cuidado del NNA a familiares frente a otras medidas, como centros residenciales. No obstante, existe un amplio campo decisonal a criterio del juez, quien podrá definir si la medida amerita la derivación a un Programa de Familias de Acogida de Sename u otra alternativa (Zavala, Martínez, Jiménez-Morago y Oliveri, 2016).</p>
<b>2. Según el tipo de Administración</b>	
2.1. Administración directa de Sename	<p>Los programas de familias de acogida pueden ser implementados por servicios de administración directa de Sename, representando una oportunidad para que el Estado brinde respuestas inmediatas a aquella población infantil que requiere una medida alternativa a la modalidad residencial tradicional, para constituirse en una medida de cuidado alternativo a la internación de niños y niñas menores de seis años (Sename, 2015a).</p>
2.2. Administración de organismos colaboradores	<p>Los programas de familias de acogida, a través de licitaciones públicas de Sename, pueden ser implementados por instituciones privadas, sin fines de lucro, orientado a la atención de NNA, entre los 0 y 17, 11 meses y 29 días (Sename, 2015b).</p>
<b>3. Según la relación del niño, niña o adolescente con la familia de acogida</b>	
3.1. Familia de acogida extensa	<p>Aquella modalidad en que la familia acogedora tiene una relación de consanguineidad y/o de afinidad con el NNA (Sename, 2015a).</p>
3.2. Familia de acogida externa	<p>Aquella modalidad de acogimiento en que la familia de acogida no tiene</p>

relación de consanguineidad y/o de afinidad con el NNA (Sename, 2015a).

4. Según la finalidad y duración: Acogimiento de urgencia
- Esta modalidad, incorporada recientemente,<sup>55</sup> está destinada a ofrecer una atención inmediata a niños y niñas que lo requieran en razón de la necesidad de interrumpir una situación de grave vulneración que vivencian junto a sus progenitores y/o cuidadores, evitando la internación en centros residenciales. Por lo tanto, se espera que cada Programa de Familia de Acogida cuente con vacantes permanentes para brindar dicho tipo de prestación (Sename, 2015b).
- 

A continuación, se describirán dos estudios realizados con población chilena para luego discutir sus principales resultados e implicancias.

## ¿Cómo se encuentran los niños y niñas bajo el sistema proteccional? Estudio comparativo de niños y niñas adoptados con niños y niñas que viven en instituciones

Se ha señalado que la deprivación social asociada al cuidado institucional puede afectar negativamente el desarrollo infantil (e.g., Humphreys, *et al.*, 2015). La mayoría de los estudios acerca del bienestar psicológico de niños y niñas en cuidados alternativos se ha realizado en Europa y Estados Unidos, mostrando gran variación en las instituciones de un país a otro (Browne *et al.*, 2005; Bruce y Grotevant, 2000), lo que hace necesario contar con evidencia nacional para saber qué sucede en Chile. En este capítulo presentaremos algunos datos obtenidos en una investigación doctoral que se planteó como objetivo examinar y comparar el funcionamiento socioemocional y cognitivo de dos grupos de niños y niñas chilenos de entre 4 y 9 años: uno de ellos adoptados y el otro viviendo en instituciones (Jiménez-Etcheverría y Palacios, 2020). Los participantes fueron 102 niños de entre 4 y 9 años, los padres adoptivos, cuidadores en las instituciones y profesores de dos regiones del país: Metropolitana y Araucanía. Para este estudio se utilizaron el cuestionario de Fortalezas y Debilidades (SDQ;

Goodman, 1997), el cuestionario de Problemas en las Relaciones (RPQ; Minnis *et al.*, 2007) y la Escala de Inteligencia de Wechsler para niños, tercera edición (WISC-III) v. chilena (Ramírez y Rosas, 2007) para, respectivamente, evaluar el ajuste psicológico, la presencia de dificultades en el apego, y el funcionamiento cognitivo de los niños y niñas. Respondieron a los cuestionarios las madres en el grupo de niños adoptados, niños y niñas de ambos grupos, cuidadores en las instituciones y profesores en ambos grupos.

Los resultados de la comparación del bienestar psicológico de los niños y niñas adoptados y de aquellos viviendo en instituciones mostraron que existen diferencias significativas entre ellos. Los niños y niñas adoptados presentan niveles de ajuste psicológico más elevados y menos problemas de conductas de apego que los niños y niñas que viven en instituciones. Estos últimos presentan niveles más altos de problemas sociales y emocionales, los cuales además alcanzaron rangos de problemas clínicos. Por el contrario, la mayoría de los niños adoptados se ubicaron en rangos que dan cuenta de un funcionamiento socioemocional ajustado. Además, al comparar el desempeño de los niños en tareas de funcionamiento cognitivo nuevamente se obtuvieron diferencias significativas entre los grupos. Los niños y niñas adoptados presentaron un mejor rendimiento que los niños y niñas en instituciones y la mayoría de ellos obtuvieron puntajes de coeficiente intelectual (CI) en un rango promedio o superior al compararlo con la población general. Mientras que el CI de los niños y niñas en instituciones situó a la mayoría de ellos en un rango bajo del promedio.

Se ha señalado que niños y niñas experimentan el mundo como un entorno de relaciones, y que las interacciones con adultos que puedan responder a sus necesidades no son solo esperables de acuerdo con el periodo de desarrollo, sino que son biológicamente esenciales (National Scientific Council on the Developing Child, 2004). Considerando esto, los resultados antes descritos, que muestran mayores problemas socioemocionales y un más bajo CI en niños y niñas chilenas viviendo en instituciones que aquellos

viviendo con sus familias adoptivas, no fueron sorprendidos. En Chile, podemos caracterizar a la mayoría de las instituciones para NNA como entornos que proveen de forma general cuidados que satisfacen necesidades básicas como alimentación y abrigo, pero fallan en la satisfacción de necesidades socioemocionales (INDH, 2018; Muñoz-Guzmán *et al.*, 2015). Esto, de acuerdo con la categoría propuesta por Gunnar, *et al.* (2000), sitúa a las instituciones chilenas en una categoría de mediano a alto riesgo en cuanto a los niveles de deprivación. La deprivación institucional puede incluir recursos físicos mínimos, inadecuados cuidados debido a múltiples cambios de cuidadores, falta de estimulación social y fallas en el establecimiento de relaciones estables con adultos que entreguen cuidados consistentes, lo que se transforma en una combinación de amenazas ambientales y sociales que hace que los niños y niñas en instituciones crezcan en un ambiente que ha sido denominado de negligencia estructural (Humphreys *et al.*, 2017). Además, en línea con los resultados de este estudio comparativo realizado en Chile, se ha encontrado que niños y niñas con experiencias de deprivación institucional presentan un funcionamiento cognitivo disminuido (Beckett *et al.*, 2006).

Aunque muchos niños que han experimentado deprivación temprana muestran dificultades y problemas en su funcionamiento psicológico, también se ha observado que si son tempranamente colocados en entornos familiares pueden presentar una nivelación en diferentes dominios de su desarrollo (por ejemplo, Almas *et al.*, 2015; Rutter, 1998). Así, otra pregunta que este estudio chileno se planteó fue ¿existen diferencias en el bienestar psicológico entre aquellos niños que fueron adoptados desde familias de acogida y aquellos adoptados desde instituciones? Las comparaciones se llevaron a cabo en las mismas tres áreas descritas anteriormente: ajuste psicológico, problemas de apego y funcionamiento cognitivo. Se esperaba que los niños que vivieron con familias de acogida antes de ser adoptados presentaran mejores resultados, ya que el acogimiento familiar se basa en un cuidado entregado en un ambiente familiar, en donde los adultos acogedores asumen roles

parentales (Lo *et al.*, 2015) y en general, el cuidado en familias de acogida es mejor que el cuidado institucional como alternativa para niños y niñas privados de cuidado parental (Julian y McCall, 2011). Sin embargo, contrario a lo esperado, los resultados mostraron una gran semejanza entre los niños y niñas que vivieron en familias de acogida antes de ser adoptados y aquellos que antes de ser adoptados vivieron en instituciones. Este resultado puede entenderse al considerar que la calidad del cuidado tiene un impacto significativo en el desarrollo infantil (Julian y McCall, 2011), y en Chile se ha observado que los programas de acogimiento familiar otorgan una atención con estándares que se encuentran bajo lo mínimo esperado (Muñoz-Guzmán *et al.*, 2015).

## Estrés en familias acogedoras chilenas: una comparación con España

El estrés parental es un tipo específico de estrés que tiene su origen en las demandas de la parentalidad y que se añade al estrés inducido por factores demográficos o situacionales (Abidin, 1990). Entre sus consecuencias, se ha señalado que dificulta el desarrollo de una parentalidad positiva, junto con el despliegue de estilos educativos más autoritarios por parte de las y los cuidadores, e influye en el desarrollo de problemas significativos en diversos ámbitos del desarrollo psicológico de niños y niñas (Abidin, 1990; Deater-Deckard, 1998; Deater-Deckard y Scarr, 1996).

Siguiendo a León (2011), la evaluación del estrés parental se considera uno de los indicadores de riesgo de conflicto más importantes en el contexto familiar. Dada su relevancia, esta variable también ha sido incorporada en los estudios sobre acogimiento familiar, focalizándose en la valoración del estrés parental de las y los acogedores, como una importante variable respecto a la calidad del proceso de cuidado, crianza y recuperación del niño y niña acogido.

Se presentan a continuación los principales hallazgos referentes a la

evaluación del estrés parental en el marco de una investigación doctoral sobre Familias de Acogida en Chile, realizada con el apoyo del Programa de Familias de Acogida de Sename y sus organismos colaboradores. La muestra estuvo compuesta por 158 familias acogedoras de modalidad extensa y externa y, el mismo número de niños y niñas acogidos/as, con edades comprendidas entre los 4 y 12 años, residentes en la Región Metropolitana<sup>56</sup> del país.

El instrumento utilizado para valorar el estrés parental fue la versión abreviada de *PSI-SF* (Abidin, 1995), que cuenta con una puntuación total de estrés parental y tres subescalas: 1) malestar paterno;<sup>57</sup> 2) interacción disfuncional padres-hijo/a,<sup>58</sup> y 3) dificultad con el niño o niña.<sup>59</sup> Para valorar el ajuste psicológico del niño/a acogido se usó el instrumento *SDQ* (Goodman, 1997).

Los hallazgos desde un panorama más favorable indican que para cerca del 60% de las y los acogedoras/es chilenos, el cuidado y crianza de las/os niñas/os en acogimiento familiar, les supuso un nivel de estrés dentro de lo considerado normalizado. Aunque, al mismo tiempo, con una tendencia hacia la presencia de dificultades medias en el desempeño de su rol, lo que se expresó en una puntuación cercana al rango límite de la prueba.

Sin embargo, los resultados también muestran a un grupo de acogedoras y acogedores, cercano al 40% de los casos, que mostraron serias dificultades en relación con la sobrecarga que les estaba generando el ejercicio del cuidado y crianza de los niños y niñas en acogimiento. Un 33.1% se situó por sobre el percentil 85, muy por encima de lo esperable en la población general. En España, Jiménez y Palacios (2008) encontraron una representación de niveles elevados de estrés parental (algo más de la cuarta parte de los acogedores), pero menor que lo observado en la muestra chilena.

Los datos de la subescala de interacción disfuncional, revelaron que un 33% de los acogedores, situados en el rango clínico, vieron afectadas sus expectativas sobre el acogimiento o él/la niño/a

acogido; y la percepción que tenían acerca del grado de reforzamiento que estos/as les proporcionaban en su rol. Por su parte, Jiménez y Palacios (2008), también dieron cuenta que la interacción disfuncional fue la subescala que presentó mayores dificultades, aunque a diferencia de nuestros datos, se situó en el límite mismo del margen normativo, evidenciándose igualmente en este ámbito una mayor concentración de dificultades en la muestra chilena.

Referente a la subescala de dificultad con el niño y niña en acogimiento familiar, las puntuaciones se situaron dentro del margen normativo, aunque muy cercano al comienzo de mayores dificultades. Esta información es relevante porque nos ofrece un panorama que revela que la sobrecarga de los acogedores no estaría relacionada con aspectos del manejo de la conducta de los niños o niñas en acogimiento familiar.

Aunque, al mismo tiempo, hay que considerar que para un 25% de las y los acogedores/as, el manejo de la conducta del niño o niña representó una mayor demanda y, por lo tanto, de estrés en el ejercicio de su rol. En especial, en las áreas relacionadas con el temperamento y otros patrones presentes en el niño/a como consecuencia de su historia de vida, tales como una conducta desafiante y demandante, o mayor resistencia al cumplimiento de las normas planteadas por la familia acogedora. Este último hallazgo se vincula con nuestros datos que ponen de manifiesto que un grupo importante de niños y niñas en acogimiento familiar, presentó una mayor concentración de problemas de ajuste psicológico desde la percepción de las y los acogedores/as. Concretamente, cerca de la mitad de los niños y niñas se situó dentro de los rangos más preocupantes: un 13% en el rango límite, y un 34% en el nivel clínico.

Junto con lo anterior, el análisis de resultados indica una correlación positiva y significativa, entre el nivel de estrés parental en las y los acogedores/as y el aumento en las dificultades de tipo conductual en el niño o niña en acogimiento. En esta línea, otras

investigaciones han evidenciado que la conducta del niño/a acogido cumple un papel relevante en el desarrollo del estrés parental de los acogedores (Buehler, Cox y Cuddeback, 2003; Jiménez y Palacios, 2008; Musil, 1998; Timmer, Sedlar y Urquiza, 2004; Van Holen, Vanderfaeillie y Haarsma, 2008).

Finalmente, la subescala de malestar parental puso de manifiesto que casi un cuarto de las y los acogedores chilenos estaba experimentando serias dificultades en su papel de cuidado vinculados con factores personales, tales como un sentido de autocompetencia parental disminuido, o una percepción negativa en sus vidas referente a las restricciones que les puede suponer esta experiencia en comparación de lo que podrían realizar en otros roles y/o actividades.

La valoración del estrés parental en el caso chileno es central cuando se analiza según la modalidad de acogimiento, considerando la familia de acogida extensa (con parentesco) y externa (sin parentesco). En esta línea, los resultados indicaron que el cuidado y crianza de los niños y niñas en familia de acogida extensa, supuso un mayor nivel de estrés parental en comparación con la situación de las/os acogedoras/es de externa. Estos datos son coincidentes con la investigación internacional (Timmer *et al.*, 2004; Jiménez y Palacios, 2008; Jiménez, Mata, León y Muñoz, 2013), aunque mucho más acentuado en la muestra chilena.

Junto con lo anterior, ha sido importante incorporar a aquellas/os acogedoras/es mayores que, en el caso de Chile, representan una importante proporción de las familias de acogida. En esta línea, para las y los acogedoras/es mayores de 60 años de este estudio, se evidencia que un 40% presentó niveles clínicos de estrés parental, siendo mayor a los acogedores con menor edad. La literatura internacional focalizada en las abuelas y los abuelos acogedores de sus nietos/as (Kelley, 1993; Musil, 1998), ha dado cuenta que entre un 38 y 40%, se sitúa en el rango clínico, siendo coincidente con nuestros resultados.

Al respecto, entre las posibles causas de esta situación, emergen las contradicciones que pueden presentarse al asumir un rol de cuidado y crianza en un momento evolutivo no normativo, planteando consecuencias en la adecuación de su estilo de vida, la disminución en la calidad de la interacción con el niño o niña acogido y la insatisfacción en las expectativas, junto con una mayor necesidad efectiva de redes de apoyo formales e informales (Kelley, 1993; Musil, 1998).

## Conclusiones e implicancias

Se espera que en países como Chile, donde la institucionalización de niños y niñas que han experimentado graves vulneraciones en sus derechos aún permanece como un recurso prioritario, nuevas regulaciones permitan que alternativas de cuidado en un entorno familiar puedan ir aumentando (Palacios *et al.*, 2019). Sin embargo, la realidad chilena muestra que el número de adopciones ha ido disminuyendo en los últimos años, y tanto las instituciones como las familias de acogida presentan estándares más bajos de lo que se espera para un cuidado adecuado de los niños y niñas. Entre otros problemas, las instituciones tienen dificultades para atraer y mantener profesionales especializados y los programas de acogida poseen bajo apoyo económico y escasa supervisión (Muñoz-Guzmán, Fischer, Chia y LaBrenz, 2015; Garcia Quiroga y Hamilton-Giachritsis, 2014). Junto con lo anterior, los profesionales de los programas de familias de acogida suelen cumplir actualmente con una multiplicidad de funciones, estando entre estas la intervención con la familia de origen,<sup>60</sup> la familia de acogida, el niño o niña acogido, el trabajo con redes y la captación de nuevas familias de acogida.<sup>61</sup> Asimismo, existe un elevado número de familias de acogida por equipo profesional, situación que dificulta el ejercer un proceso de acompañamiento con un mayor grado de profundidad.

En este escenario resultan poco sorprendentes los resultados presentados en este capítulo. En general, los estudios han evidenciado que el cuidado que reciben niños y niñas en familias de

acogida es una intervención que promueve en ellos/as un funcionamiento adaptativo posterior a la experiencia de privación (Humphreys *et al.*, 2018). Sin embargo, también se ha señalado que la calidad del acogimiento familiar tiene un impacto significativo en el desarrollo de los niños y niñas (Zeanah *et al.*, 2017). Así, es posible que los bajos estándares que han sido descritos para los programas de familia de acogida en Chile (Muñoz-Guzmán *et al.*, 2015) y el apoyo insuficiente que reciben las familias de acogida no favorezcan un mejor desarrollo de los niños y niñas que fueron adoptados luego de vivir en familias de acogida al ser comparados con niños adoptados desde instituciones, lo que podría explicar en parte el hallazgo de ausencia de diferencias significativas del funcionamiento socioemocional y cognitivo en el primero de los estudios aquí descritos. Otra razón para explicar este resultado, pueden ser los altos niveles de estrés encontrado en los cuidadores chilenos. Este mayor nivel de estrés parental se sitúa especialmente en las y los acogedores de familia extensa que, en Chile, junto con ser la modalidad más representativa, presentan características distintivas que podrían explicar el aumento del estrés parental. Al respecto, estos acogedores presentan una mayor acumulación de situaciones de adversidad en su historia de vida, vulnerabilidad socioeconómica, junto con la dificultad de acceso a programas de apoyo de la red de protección social de manera prioritaria, oportuna y de calidad.

La comparación de los hallazgos chilenos con la investigación internacional evidencia similitudes. Desde una visión positiva, en Chile hay una elevada presencia de acogedores que asumen el cuidado y crianza de los niños y niñas acogidos con niveles de estrés normalizado, en otras palabras, aunque el estrés en el ejercicio de la parentalidad pueda estar presente, al mismo tiempo, los adultos acogedores tienen los recursos para afrontar los desafíos del cuidado. Sin embargo, se observa también un grupo de acogedores con una mayor acentuación de dificultades en el proceso de crianza que reflejan un mayor grado de sobrecarga (Jiménez y Palacios, 2008; Jiménez *et al.*, 2013; Salas, 2011; Soliday, McCluskey-Fawcett y Meck, 1994). Los datos chilenos, en

línea con otros estudios internacionales, ponen de manifiesto el importante nivel de estrés parental en los acogedores, vinculado significativamente con una mayor acumulación de dificultades de ajuste psicológico y conductual en los niños y niñas acogidos (Vanderfaeillie, Van Holen, Trogh y Andries, 2012; Vanschoondlandt, Vanderfaeillie, Van Holen, De Maeyer y Robberechts 2013).

La presencia de estrés parental en las familias con mayor acumulación de problemáticas del funcionamiento familiar y problemas de ajuste psicológico y conductual del niño/a acogido, en especial cuando los recursos de afrontamiento de las figuras parentales no son suficientes, sugiere la necesidad de enfocarse en intervenciones dirigidas a reducir estos comportamientos problemáticos, lo cual se ha evidenciado que tiene un efecto en la disminución del estrés (Abidin, 1990; Danforth, Harvey, Ulaszec y McKee, 2006; Sharry, Guerin, Griffin y Drumm, 2005; Fisher y Stoolmiller, 2008).

Los hallazgos que se derivan de los dos estudios chilenos aquí presentados tienen importantes implicaciones para las políticas y la práctica vinculadas a la protección infantil en nuestro país. El bienestar psicológico de niños y niñas adoptados es mejor que el de aquellos que se encuentran bajo el cuidado institucional, lo que sugiere que la colocación de niños en entornos familiares es más beneficioso para su desarrollo que la colocación en instituciones. Estos resultados, acordes con resultados de investigaciones internacionales, nos muestran que el ajuste psicológico, las conductas de apego y el funcionamiento cognitivo se encuentran comprometidos en niños y niñas institucionalizados, lo cual enfatiza la importancia de un cuidado de calidad para niños que han experimentado deprivación y negligencia.

Los resultados muestran que los estándares actuales del programa de familia de acogida en Chile deberían ser revisados y mejorados. Es necesario fortalecer los programas para asegurar que las familias reciban mayor apoyo y supervisión que les permita enfrentar de mejor forma los estresores vinculados a las tareas del acogimiento.

En el ámbito de la intervención, estos hallazgos nos muestran la relevancia de la detección temprana de factores como la adversidad inicial de los niños y niñas acogidos que puedan vincularse con el desarrollo de problemas de ajuste psicológico; la identificación de los recursos de las familias de acogida en cuanto a estilos de afrontamiento ante situaciones estresantes, y la valoración socioeconómica que visibilice indicadores de riesgo para que puedan ser vinculados de manera oportuna a la red de protección social, disminuyendo de este modo la probabilidad de que el estrés situacional afecte el desempeño de la parentalidad y su bienestar individual y familiar.

En conclusión, el tipo de ambiente en que crezcan los niños, niñas y adolescentes importa. No es lo mismo crecer en un entorno familiar o uno institucional, ya que este último se asocia con un mayor riesgo para el desarrollo psicológico infantil; tampoco da igual para las familias de acogida recibir o no apoyo, ya que este pudiera relacionarse con los niveles de estrés parental experimentado y la calidad de los cuidados que entregan. En este escenario es central contar con normativas y orientaciones técnicas apropiadas en materia de cuidados alternativos, y acciones desde los poderes Ejecutivo y Legislativo que apunten a garantizar los compromisos en materia de protección de derechos de NNA, establecidos por Chile hace 30 años al firmar la CDN.

## Referencias

- Abidin, R. R. (1990). *Parenting stress index short form: Test manual*. Virginia: University Press of Virginia.
- . (1995). *Parenting Stress Index (3<sup>r</sup> Edition)*. Odessa, FL: Psychological Assessment Resources, Inc.
- Almas, A. N., Degnan, K. A., Walker, O. L., Radulescu, A., Nelson, C. A., Zeanah, C. H. y Fox, N. A. (2015). The effects of early institutionalization and foster care intervention on children's social behaviors at the age of eight. *Social Development*, 24(2), pp. 225–239.

<https://doi.org/10.1111/sode.12089>.

- Bakermans-Kranenburg, M. J., Dobrova-Krol, N. y van IJzendoorn, M. (2012). Impact of institutional care on attachment disorganization and insecurity of Ukrainian preschoolers: Protective effect of the long variant of the serotonin transporter gene (5HTT). *International Journal of Behavioral Development*, 36(1), pp. 11–18. <https://doi.org/10.1177/0165025411406858>.
- Beckett, C., Maughan, B., Rutter, M., Castle, J., Colvert, E., Groothues, C., Kreppner, J., Stevens, S., O'Connor, T. G. y Sonuga-Barke, E. J. S. (2006). Do the effects of early severe deprivation on cognition persist into early adolescence? Findings from the English and Romanian adoptees study. *Child Development*, 77(3), pp. 696–711. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2006.00898.x>.
- Browne, K., Hamilton-Giachritsis, C., Johnson, R., Chou, S., Ostergren, M., Leth, I., Agathonos-Georgopoulou, H., Anaut, M., Herczog, M., Keller-Hamela, M., Klimácková, A., Stan, V. y Zeytinoglu, S. (2005). A European Survey of the Number and Characteristics of Children Less than Three Years Old in Residential Care at Risk of Harm. *Adoption and Fostering*, 29(4), pp. 23–33. <https://doi.org/10.1177/030857590502900405>
- Buehler, C., Cox, M. E. y Cuddeback, G. (2003). Foster parents' perceptions of factors that promote or inhibit successful fostering. *Qualitative Social Work*, 2(1), pp. 61-83. doi: 10.1177/1473325003002001281.
- Corporación Administrativa del Poder Judicial. (2013). *Informe estadístico de los niños/as privados de cuidado parental en Chile [Statistical report on children in out-of-home care]*. Recuperado de: <https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=10254yformato=pdf>.
- Deater-Deckard, K. (1998). Parenting stress and child adjustment: Some old hypothesis and new questions. *Clinical Psychology*, 5(3), pp. 314-332.
- Deater-Deckard, K. y Scarr, S. (1996). Parenting stress among dual-earner mothers and fathers: Are there gender differences? *Journal of Family*

*Psychology*, 10(1), pp. 45-59.

*Decreto supremo No 01142*, de 7 de junio, 1982, *que aprueba normas básicas para la atención de menores en el sistema de colocación familiar*. Manuscrito no publicado. Santiago, Chile: Ministerio de Justicia.

Escobar, M. J. y Santelices, M. P. (2013). Attachment in adopted adolescents. National adoption in Chile. *Children and Youth Services Review*, 35(3), pp. 488–492. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2012.12.011>.

García Quiroga, M., y Hamilton-Giachritsis, C. (2014). “In the name of the children”: Public policies for children in out-of-home care in Chile. Historical review, present situation and future challenges. *Children and Youth Services Review*, 44, pp. 422–430.: <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2014.07.009>.

Goodman, R. (1997). The Strengths and Difficulties Questionnaire: A research note. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 38(5), pp. 581–586. <https://doi.org/10.1111/j.1469-7610.1997.tb01545.x>.

Gunnar, M. R., Bruce, J. y Grotevant, H. D. (2000). Development and psychopathology international adoption of institutionally reared children: Research and policy. *Development and Psychopathology*, 12(4), pp. 677–693.

Humphreys, K. L., Gleason, M. M., Drury, S. S., Miron, D., Nelson, C. A., Fox, N. A. y Zeanah, C. H. (2015). Effects of institutional rearing and foster care on psychopathology at age 12 years in Romania: follow-up of an open, randomised controlled trial. *The Lancet Psychiatry*, 2(7), pp. 625–634. [https://doi.org/10.1016/S2215-0366\(15\)00095-4](https://doi.org/10.1016/S2215-0366(15)00095-4).

Humphreys, K. L., Miron, D., McLaughlin, K. A., Sheridan, M. A., Nelson, C. A., Fox, N. A. y Zeanah, C. H. (2018). Foster care promotes adaptive functioning in early adolescence among children who experienced severe, early deprivation. *Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines*, 59(7), pp. 811–821. <https://doi.org/10.1111/jcpp.12865>

Humphreys, K. L., Nelson, C. A., Fox, N. A., y Zeanah, C. H. (2017). Signs of reactive attachment disorder and disinhibited social

engagement disorder at age 12 years: Effects of institutional care history and high-quality foster care. *Development and Psychopathology*, 29(2), pp. 675–684. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/S0954579417000256>.

INDH. (2018). *Misión de observación a centros residenciales de protección de la red SENAME 2017. Resumen ejecutivo [Observation mission of SENAME network of child protection centers. Executive summary]*. Recuperado de: <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2018/01/Resumen-Ejecutivo-Misión-Sename-1.pdf>.

Jiménez-Etcheverría, P. y Palacios, J. (2020). Psychological adjustment, attachment difficulties, and perceptions of family relationships in adopted and institution-reared children: The case of Chile. *Children and Youth Services Review*, 116 (May 2019), pp. 105-102. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2020.105102>.

Jiménez, J. M., Mata, S., León, E. y Muñoz., A. (2013). Parental stress and children adjustment in kinship foster families. *Spanish Journal of Psychology*, 16(e39), pp. 1-10. doi:10. 1017/sjp.2013.41.

Jiménez, J. M. y Palacios, J. (2008). *El acogimiento familiar en Andalucía. Procesos familiares, perfiles personales*. Granada: Consejería Para la Igualdad y Bienestar Social. Junta de Andalucía.

Julian, M. M., y McCall, R. B. (2011). The Development of Children Within Alternative Residential Care Environments. *International Journal of Child and Family*.

Kelley, S. J. (1993). Caregiver stress in grandparents raising grandchildren. *Image: Journal of Nursing Scholarship*, 25(4), pp. 331–337.

León, E. (2011). *Desarrollo, adaptación y ajuste psicológico de los niños y niñas adoptados internacionalmente: Factores de riesgo y protección, dinámica familiar y procesos de recuperación y resiliencia* (Tesis doctoral). Universidad de Sevilla, Sevilla. Recuperado de <http://fondosdigitales.us.es/tesis/tesis/1589/desarrollo-adaptacion-y-ajuste-psicologico-de-los-ninos-y-ninas-adoptados-internacionalmente-factores-de-riesgo-y-de-proteccion-dinamica-familiar-y-procesos-de-recuperacion-y-resiliencia/>.

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la

infancia y a la adolescencia. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 29 de julio de 2015, núm 180, pp. 64544 a 64613.

Ley No 20 032, de 25 de julio, 2005, que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename y su régimen de subvención. *Ministerio de Justicia Chile*. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=240374>.

Ley No 19 968, de 25 de agosto, 2004, *que crea los Tribunales de Familia (reformados)*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=229557>.

Lo, A., Roben, C. K. P., Maier, C., Fabian, K., Shauffer, C. y Dozier, M. (2015). "I want to be there when he graduates:" Foster parents show higher levels of commitment than group care providers. *Children and Youth Services Review*, 51(5), pp. 95–100. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2015.01.022>.

Minnis, H., Reekie, J., Young, D., O'Connor, T., Ronald, A., Gray, A. y Plomin, R. (2007). Genetic, environmental and gender influences on attachment disorder behaviours. *The British Journal of Psychiatry : The Journal of Mental Science*, 190(6), pp. 490–495. <https://doi.org/10.1192/bjp.bp.105.019745>.

Muñoz-Guzmán, C., Fischer, C., Chia, E. y LaBrenz, C. (2015). Child welfare in Chile: Learning from international experiences to improve family interventions. *Social Sciences*, 4(1), pp. 219–238. <https://doi.org/10.3390/socsci4010219>.

Musil, C. (1998). Health, stress, coping, and social support in grandmother caregivers. *Health Care for Women International*, 19(5), pp. 441 –455. [10.1080/0739933998246205](https://doi.org/10.1080/0739933998246205).

National Scientific Council on the Developing Child (2004). Young children develop in an environment of relationships: Working Paper 1. In *Center on the Developing Child*. Recuperado de: <http://www.developingchild.net>.

Palacios, J., Adroher, S., Brodzinsky, D. M., Grotevant, H. D., Johnson, D. E., Juffer, F., Martínez-Mora, L., Muhamedrahimov, R. J., Selwyn, J., Simmonds, J., y Tarren-Sweeney, M. (2019). Adoption in the service

of child protection: An international interdisciplinary perspective. *Psychology, Public Policy, and Law*, 25(2), pp. 57–72. <https://doi.org/10.1037/law0000192>.

Ramírez, V., y Rosas, R. (2007). Standarization of WISC-III in Chile: Test description, factorial structure, and internal consistency of the scales. *Psykhe*, 16(1), pp. 91–109.

Rutter, M. (1998). Developmental Catch-up, and Deficit, Following Adoption after Severe Global Early Privation. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 39(4), pp. 465–476. <https://doi.org/10.1111/1469-7610.00343>

Sename (2013). *Anuario estadístico institucional 2012*. [https://www.sename.cl/wsename/otros/AE\\_2012.pdf](https://www.sename.cl/wsename/otros/AE_2012.pdf)

— (2015a). *Orientación técnica. Programa de familias de acogida de administración directa (FAE-ADD)*. Recuperado de <https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2019/05/4-Orientaciones-Tecnicas-Programa-Familias-Acogida-AADD.pdf>

— (2015b). *Orientación técnica. Programa de familias de acogida especializado con programa de protección especializado (FAE/PRO)*. Recuperado de <https://www.sename.cl/wsename/p14-30-11-2018/ORIENTACIONES-TECNICAS-FAE-PRO.pdf>

— (2018). *Anuario estadístico SENAME 2017*. Recuperado de <https://www.sename.cl/web/index.php/anuarios-estadisticos-sename/>

— (2019a). *Anuario estadístico-2018*. Recuperado de <https://www.sename.cl/web/index.php/anuarios-estadisticos-sename/>

— (2019b). Sename anuncia fortalecimiento de programas ambulatorios y familias de acogida. Recuperado el 21 de julio de 2020, de <https://www.sename.cl/web/index.php/2019/06/06/sename-anuncia-fortalecimiento-de-programas-ambulatorios-y-familias-de-acogida/>

Timmer, S. G., Sedlar, G. y Urquiza, A. J. (2004). Challenging children in kin versus non kin foster care: Perceived costs and benefits to caregivers. *Child Maltreatment*, 9(3), pp. 251-262.

Unicef (2019). Recomendaciones estudios Unicef: Programa de familias de

acogida y programas ambulatorios. Recuperado el 21 de julio de 2020.  
Recuperado de:

<https://losninosprimero.gob.cl/storage/RESULTADOS-ESTUDIOS-CFS-FINAL.pdf>

- Van Holen, F., Vanderfaeillie, J. y Haarsma, C. (2008). Family stress and behavioural problems in kinship and non-kinship foster care. Report of a Flemish study. *Assessing the “evidence-base” of interventions for vulnerable children and their families*. Padua: Fondazione Emanuela Zancan, pp. 334-336.
- Van IJzendoorn, M. H., y Juffer, F. (2005). Adoption is a successful natural intervention enhancing adopted children’s IQ and school performance. *Current Directions in Psychological Science*, 14(6), pp. 326–330. <https://doi.org/10.1111/j.0963-7214.2005.00391.x>.
- van IJzendoorn, M. H., Palacios, J., Sonuga-Barke, E. J. S., Gunnar, M. R., Vorria, P., McCall, R. B., Mare, L. Le, Bakermans-kranenburg, M. J., Dobrova-Krol, N. A. y Juffer, F. (2011). Children in institutional care: Delayed development and resilience. *Monographs of the Society for Research in Child Development*, 76(4), pp. 8–30.
- Zeanah, C. H., Humphreys, K. L., Fox, N. A. y Nelson, C. A. (2017). Alternatives for abandoned children: insights from the Bucharest Early Intervention Project. *Current Opinion in Psychology*, 15(April), 182–188. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2017.02.024>.
- Zeanah, C. H., Smyke, A. T., Koga, S. F. y Carlson, E. (2005). Attachment in Institutionalized and Community Children in Romania. *Child Development*, 76(5), pp. 1015–1028. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8624.2005.00894.x>.

- 
- 51** El 14 de marzo del 2015 se crea el Consejo Nacional de la Infancia a través del Decreto No. 021 (Sename, 2019b).
- 52** Las orientaciones técnicas tienen por objetivo establecer los requerimientos técnicos del Programa de Familias de Acogida (Sename, 2015).
- 53** Aunque se denomina especializado, no es totalmente equiparable a lo planteado en el contexto internacional. Por ejemplo, en el caso español,

desde la legislación se define especializado como aquel que ha de ser realizado por la familia de acogida ajena (externa en Chile), entendiendo por tal el que se desarrolla en una familia en la que alguno de sus miembros dispone de cualificación, experiencia y formación específica para desempeñar esta función respecto de menores con necesidades o circunstancias especiales con plena disponibilidad y percibiendo por ello la correspondiente compensación económica, sin suponer en ningún caso una relación laboral. A su vez, el acogimiento especializado podrá ser profesionalizado cuando, reuniendo los requisitos anteriormente citados de cualificación, experiencia y formación específica, exista una relación laboral del acogedor o los acogedores con la entidad pública (Ley 26/2015, de 28 de julio).

- 54** Ley No. 19 968 que crea los Tribunales de Familia en Chile.
- 55** Desde Sename (2019b) se señala que se fortalecerá (implementará) esta modalidad de atención, dado que aún no se visualizan resultados concretos en cuanto a captación y regularidad de esta modalidad de acogimiento.
- 56** La Región Metropolitana es la más habitada del país con una población de 7 112 808 (INE, 2017).
- 57** Evalúa el malestar que experimentan las figuras parentales en su rol y los factores personales que están directamente relacionados con el desempeño de la parentalidad (Abidin, 1995).
- 58** Se centra en la percepción que las figuras parentales tienen del grado en que su hijo/a satisface las expectativas que tenían sobre él o ella y respecto al grado de reforzamiento que su hijo/a les proporciona como padres (Abidin, 1995).
- 59** Se focaliza en algunas de las características básicas del comportamiento del niño/a que pueden hacer fácil o difícil su manejo para los padres y madres. Estas características tienen su base en el temperamento del niño o niña, pero también en los patrones aprendidos, tales como la conducta desafiante y el incumplimiento de las normas (Abidin, 1995).
- 60** Desde Unicef (2019) se informa entre los desafíos del programa estará el diseño y acompañamiento en la implementación de un programa de reunificación familiar.
- 61** Al respecto, desde Sename (2019b) se informa la generación de dispositivos para captar y seleccionar familias de acogida, especialmente

familia externa.

# **QUE CRECER NO SEA UNA AMENAZA: ¿CÓMO AYUDAR A UN PROCESO DE TRANSICIÓN ACTIVA DE JÓVENES QUE EGRESAN DEL SISTEMA DE CUIDADOS ALTERNATIVOS?**

*Mariana Incarnato*

Los jóvenes sin cuidados parentales enfrentan numerosas dificultades a la hora de prepararse para la vida adulta. Se trata de un grupo particularmente vulnerable, si se considera el contexto de pobreza en el que se encuentran y la carencia de políticas de Estado en América Latina que promuevan el acompañamiento de la transición desde el sistema de cuidados hacia la adultez. En ese sentido, resulta necesario identificar e impulsar acciones y estrategias para lograr una participación activa de los jóvenes en este proceso.

Los jóvenes sin cuidados parentales comparten particularidades específicas en sus trayectorias hacia la vida adulta (Stein, 2004; Pinkerton, 2011), como son: mayor desempleo que sus pares no institucionalizados, dificultades para continuar sus estudios, acceso restringido a la vivienda y una lábil red de apoyo.

Asimismo, el crecimiento de una persona en un contexto institucional afecta su desarrollo y confirma lo que podría llamarse una “psicología” propia para esta población, signada por la baja autoestima, la impulsividad, la dificultad para planificar y un acceso a derechos restringido, por el contexto socioeconómico empobrecido en el que en general se encuentran estos jóvenes en América Latina.

Este panorama amenazante se sostiene también a nivel global (Biehal, Clayden, Stein y Wade, 1995) y, más allá de los países y

sus contextos diversos, el efecto de aislamiento que la institucionalización produce en la subjetividad de las personas se mantiene estable.

## La transición del sistema de cuidados hacia fuera

La mayor parte de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) que egresa de dispositivos de cuidado lo hace de modo acelerado, ya sea porque la preparación a la vida independiente resulta escasa, o porque la vinculación con una familia adoptiva o de origen no recibe el seguimiento adecuado luego de la salida de la acogida. Así, el proceso de transición que todo NNA atraviesa queda invisibilizado por el momento del egreso mismo: cuando alguien se va del sistema de cuidados se pierde el rastro de su trayectoria posterior.

Si se piensa en el concepto de *transición*, a diferencia del de *egreso* o *salida*, es posible advertir que se trata de un *proceso* y que consta de tres momentos, o de tres transiciones en una, que se dan en tiempos diferentes y no son lineales: hay un paso de la protección al afuera, de la infancia a la juventud y a la vida adulta, y de, por ejemplo, el estudio al trabajo. Además, el mapa o la “biografía” de las transiciones (Storø, 2012) se configura de un modo particular cuando se trata de jóvenes que dejan el sistema por cumplir la mayoría de edad.

Lo que resulta indiscutible, en todo caso, es que existe un grado mayor de vulnerabilidad para este grupo, comparado con el resto de NNA no institucionalizados (Storo, 2012 p. 18). La base de esa vulnerabilidad se puede encontrar en tres instancias: las experiencias de cuidado familiar previo, el tránsito por el propio sistema de cuidados alternativos y el egreso de los jóvenes del sistema. En cuanto a los factores de cuidado previo, deben considerarse las razones que llevaron a los jóvenes a recibir atención especial, y cómo el trauma generado por estas situaciones

puede afectar el bienestar futuro. La exposición al maltrato puede tener un impacto en el desarrollo emocional, educativo y social de los jóvenes y, sin un apoyo constante y específico, puede continuar afectando las oportunidades de la vida y el progreso hasta la edad adulta. Las experiencias asociadas con el cuidado alternativo mismo pueden implicar el alejamiento de la familia ampliada, de los amigos o de la comunidad en la que vivían los NNA antes de la separación, así como la desorganización o desconexión con la educación. La etapa que se inicia luego del periodo de acogida, es decir, luego del egreso, pone en juego las capacidades que el joven ha desarrollado durante el cuidado y cómo puede enfrentar su transición y cuál es su red real de apoyo.

Cada uno de estos factores puede poner en riesgo la posibilidad de una trayectoria educativa estable y satisfactoria o traducirse en dificultades posteriores con la participación laboral (Dixon y Stein, 2005).

## *Una tipología de las trayectorias postegreso de jóvenes sin cuidados parentales*

El estudio de las necesidades de los jóvenes en transición, a partir del concepto de resiliencia, ha sido estudiada profundamente por Mike Stein (2004). Este autor define tres grupos en los cuales se pueden reunir las trayectorias posteriores de los jóvenes que egresan del cuidado.

El primero, llamado “en marcha” (*moving on*), está conformado por quienes pueden obtener una estabilidad emocional y en sus relaciones interpersonales, que les permite una integración social posterior exitosa. La característica principal de este grupo reside en haber recibido una separación gradual como parte de su egreso. Además, el grupo se caracteriza por poseer el nivel educativo más elevado de los tres. El segundo grupo es el de las trayectorias de los “sobrevivientes” (*survivors*), y se caracteriza por una mayor inestabilidad, movimiento y interrupción durante el periodo de

institucionalización. Los jóvenes de este grupo suelen tener una salida abrupta de las instituciones, como la fuga, y tienden a permanecer durante algún periodo sin techo, con una inserción laboral precaria e intermitente. Al mismo tiempo, presentan un nivel de dependencia mayor a los servicios de asistencia social pública para obtener soluciones habitacionales o ayudas económicas. Por último, el tercer grupo, conocido como el de los “luchadores” (*strugglers*), engloba a los jóvenes con mayor riesgo y dificultades para integrarse exitosamente a la sociedad luego de la tutela estatal. En general, se caracterizan por haber sufrido daños emocionales profundos anteriores a su institucionalización que no pudieron ser compensados durante el periodo de residencia en un dispositivo de cuidado. Sus vidas durante la acogida suelen caracterizarse por numerosas mudanzas y por una inestabilidad en sus lazos personales y educativos. Se trata de jóvenes que han establecido una relación más problemática con sus cuidadores o con los miembros de su familia. Luego del egreso, conforman el grupo de los desempleados, los “sin techo”, y sobre todo presentan un perfil solitario, aislado, y tendencia a sufrir problemas mentales.

Otra contribución esencial realizada por Stein (2004) está basada en el estudio de los Estados Unidos, *What happens to foster children?* (¿Qué pasa con los niños institucionalizados?) (Sinclair, Baker, Wilson y Gibbs, 2003). A partir de ese estudio, pudieron establecerse variables claves que contribuyen a configurar el mapa de integración de los egresados dentro de las cuales se incluyen: a) los vínculos establecidos dentro de la institución en la cual el joven ha vivido; b) la estabilidad en esos años, el periodo de permanencia en un mismo hogar o institución, y c) la gravedad en cuanto a las experiencias familiares traumáticas previas a la institucionalización.

Si bien el planteamiento de Stein resulta orientador como punto de partida, la realidad de América Latina incorpora una variable central que no puede dejarse de lado: la situación de pobreza de la población y las familias de origen (Incarnato, 2010, 2018).

En Argentina, por ejemplo, el 48% de <sup>NNA</sup> son pobres, siendo el 27%

víctimas de lo que se considera pobreza severa, según datos de Unicef del año 2018. Por otra parte, según el mismo estudio, la pobreza en la niñez es más alta que la pobreza en adultos, tanto si toman en cuenta las privaciones no monetarias como monetarias. En los hogares pobres habitan más niños y niñas que en aquellos que no sufren este problema.

Teniendo en cuenta esta realidad, resulta evidente la afirmación de que quienes residen en el sistema de cuidado alternativo también son pobres. Si bien la pobreza no puede considerarse una causa de separación familiar, la complejización de la vida familiar en contextos de pobreza extrema conduce a situaciones que muchas veces devienen en una medida de separación, por ejemplo, aquellas ligadas a la negligencia.

## *La responsabilidad parental de los Estados latinoamericanos*

En la mayor parte de los países de América Latina no existen políticas de Estado ligadas a acompañar estos procesos de transición. En su lugar, han sido las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales quienes han ocupado el rol de soporte y han definido una agenda de trabajo que los Estados deberían poder atender (Incarnato, Segade, López Villarreal, 2018).

Plantear la necesidad de una política de transición y acompañamiento a la vida adulta implica, necesariamente, incluir el concepto de *corresponsabilidad parental del Estado* (CORPE). Los Estados tienen una función indelegable de apoyo en la dinámica de crecimiento de todos los NNA separados de su medio familiar. ¿Qué implica la CORPE, más conocida por el término en inglés *corporate parenting*? En pocas palabras, significa la responsabilidad colectiva del Estado y los miembros, los empleados y las agencias asociadas, para proporcionar la mejor atención y protección posible para los NNA que están bajo su cuidado.

En definitiva, debe existir una planificación estratégica acorde a las

necesidades de NNA sin cuidados parentales que garantice un desarrollo socioemocional integral, durante y más allá del periodo de acogida y que se centre no solo en el NNA sino también en su familia. Para ello, la CORPE es sobre todo una estrategia de *red*, en la que los actores involucrados deben plantearse un compromiso común, medible y ejecutable en un plazo determinado de tiempo. Es necesario además un ente organizador que nucleee localmente a los actores responsables, ya sea ministerios, secretarías, departamentos, programas o actores del sector privado, entre otros.

Por otra parte, otro componente que debe asegurar la CORPE es la participación efectiva de los jóvenes en las decisiones que los conciernen, tanto particular como colectivamente. Esto debe estar incluido dentro de la estrategia planteada y, sobre todo, deben estar habilitados los canales institucionales de participación. De esta manera, se abren dos niveles de intervención: el primero, el nivel macro, incorpora los compromisos y define las responsabilidades dentro del Estado para llevar a cabo la estrategia; el segundo, el nivel micro, garantiza que las prácticas de cuidado alternativo estén suficientemente monitoreadas y alcancen a cada destinatario. En lo que hace a las prácticas, los equipos de trabajo son claves en la implementación de este último nivel.

En lo que concierne a las habilidades de los equipos para el acompañamiento hacia la vida adulta de estos jóvenes, es importante tener una mirada positiva sobre el joven y su futuro, respaldada por buenas estrategias, asociaciones coordinadas y la prestación de servicios efectivos; tener un fuerte compromiso para apoyar a los adolescentes y jóvenes, que deben ser atendidos hasta la edad adulta; comprender que el cese de la protección o egreso no puede verse como un evento único, sino como un proceso de transición hacia un nuevo estado; considerar, en ese sentido, que el progreso de cada joven no es un proceso lineal y que quienes dejan el cuidado deben recibir segundas oportunidades cuando cometieron errores; reconocer la importancia de proporcionar experiencias positivas de cuidado, apoyando a los jóvenes a

planificar, prepararse y avanzar con éxito hacia la edad adulta; diseñar servicios de soporte, flexibles y hechos a medida, en lugar de que estén definidos por la edad o la categoría de quienes abandonan la atención; que los jóvenes que se incluyan tengan espacios de participación en los procesos de planificación y toma de decisiones que los incluyen.

La fuerza y la robustez de estas relaciones con los trabajadores son vitales para garantizar el funcionamiento de un acompañamiento eficaz, idealmente, en conjunto con una asignación económica establecida.

Estas orientaciones hacia el diseño de acciones, junto con la participación juvenil, organizan lo que podría llamarse una “transición activa”.

## *Una transición activa: la participación juvenil en el ejercicio de la ciudadanía*

¿Qué condiciones deben darse para lograr la participación genuina de los jóvenes en un colectivo que se construya con voz propia?  
¿Qué hace que un joven quiera unirse a otros jóvenes y alzar la voz a partir de una causa: mejorar la transición a partir de la propia experiencia?

En primer lugar, esta participación debe ser siempre voluntaria y constituida por aquellos jóvenes que puedan identificarse con determinados valores que excedan el hecho de haber sido institucionalizados. Esos valores son la sustentabilidad en el tiempo, la organización y la identificación. Se trata de tres elementos clave para una incidencia juvenil efectiva en distintos ámbitos — legislativo, local, mediático, comunitario, etc.— (Incarnato y Segade, 2018). Estas ideas podrían reconocerse y traducirse a partir de algunas frases de los jóvenes, tales como:

“Siento que las cosas están mal y quiero cambiarlas.” “Me siento parte de esta causa y quiero difundirla.”

“Me imagino dedicando tiempo mío en esta tarea por un plazo largo.” “Sé que puedo aportar a mejorar la vida de otros con mi testimonio.” “Acompaño la idea de una distribución de roles y funciones para un mejor resultado.”

La idea de pertenecer a una causa y abrazar una misión común permite imaginar un futuro mejor, incluso mejor que el que ha tenido cada uno de estos jóvenes, y así elaborar también parte de sus historias pasadas. Por último, la capacidad de liderazgo, de tomar distancia de la propia historia, compartirla de modo apreciativo con otros y sentir el deseo de ayudar deben ser componentes propios del perfil de estos jóvenes.

Al mismo tiempo, suele ser necesario para la organización inicial de los espacios de participación juvenil de un cierto andamiaje organizacional que oriente los pasos a seguir. En Argentina, el grupo “Guía egreso” representa un ejemplo cabal de esta participación juvenil. Este colectivo organizado alrededor de la misión de mejorar la calidad del cuidado alternativo en la región está compuesto por adolescentes y jóvenes que viven o vivieron dentro del sistema alternativo y deciden nuclearse para generar incidencia en los tomadores de decisión

Este grupo, establecido desde el año 2010 por la organización social Doncel logró, junto con referentes sociales, la presentación de un proyecto de ley que fue aprobado en el año 2017, y como consecuencia dio lugar a la creación del Programa Nacional de Acompañamiento para el Egreso. Esa iniciativa, pionera en la región latinoamericana, logró visibilizar la situación de NNA sin cuidados parentales y en particular los riesgos que se producen cuando se trata de una salida no acompañada del sistema.

La trayectoria de trabajo organizada en espacios públicos de debate, reuniones de discusión y entrevistas con legisladores puso en evidencia que son los NNA quienes más conocen y mejor pueden expresar las necesidades de mejora del sistema de cuidados alternativos de cada país. La experiencia de trabajo conjunto entre

organizaciones, legisladores, profesionales, técnicos y jóvenes egresados de hogares conformó una fórmula que dio lugar a todas las voces.

La ley 27 364 establece nuevos derechos para jóvenes sin cuidados parentales hasta los 21 años y extensible hasta los 25 años si el /la joven está estudiando: derecho a percibir una asignación económica y derecho a contar con un referente que acompañe en esta etapa.

## Conclusiones

De modo general puede concluirse que una buena transición a la vida adulta está indefectiblemente ligada a un buen proceso de cuidado (Incarnato, 2018). En ese caso, para completar un circuito virtuoso de cuidado es necesario lograr el equilibrio en todos y cada uno de sus diferentes niveles. Para eso, se deberá alentar a los Estados a “destinar los recursos necesarios para que sean garantizados los factores esenciales para el bienestar de los niños (...): una vivienda adecuada, un nivel de vida satisfactorio, oportunidades para el juego y la educación, el acceso a la atención de la salud y la protección contra la explotación y los abusos” (Lansdwon, 2005, p. 88).

Este capítulo ha buscado mostrar cuáles son los elementos claves de una transición activa, y el rol que deben tener los jóvenes en la misma. En ese sentido, resulta necesario introducir la variable de la situación social y económica de los países donde viven estos jóvenes a la hora de analizar y categorizar sus trayectorias. Es a partir de la observación profunda de esas condiciones que se podrán desprender las políticas destinadas a esta población y la inversión que se realice en este grupo.

## Referencias

Biehal, N., Clayden, J., Stein, M. y Wade, J. (1995). *Moving On. Young People and Leaving Care Schemes*. London: HSMO.

- Dixon, J. y Stein, M. (2005). *Leaving Care: Throughcare and Aftercare in Scotland*. London: Jessica Kingsley Publishing.
- Incarnato, M. (2010). *Políticas de transición en América Latina. Prácticas facilitadoras del egreso de Instituciones*. Recuperado de: <http://doncel.org.ar/wpcontent/uploads/2010/09/Políticas-de-transición-en-america-Latina.pdf>
- (2018). *La transición a la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales: aproximaciones para una realidad inexplorada* (tesis de maestría). Buenos Aires: Flacso.
- Incarnato, M., Segade, A. (2018). La transición a la vida adulta de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales en Latinoamérica. *Revista Debates Latinoamericanos* 16(32), pp. 120-132.
- Incarnato, M., Segade, A., López Villarreal, L. I. (comps.). (2018). *Adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales en América Latina*. Monterrey: UDEM.
- Lansdown, G. (2005). *La evolución de las facultades del niño*. Recuperado de: <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/EVOLVING-E.pdf>
- Ley Nacional N° 27364. *Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales*. Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 26 de junio de 2017.
- Pinkerton, J. (2011). Constructing a global understanding of the social ecology of leaving out of home care Queen's University Belfast, United Kingdom. *Children and Youth Services Review* 33, pp. 2412–2416.
- Sinclair, I., Baker, C., Wilson, K. y Gibbs, I. (2003). *What Happens to Foster Children: Report three to the Department of Health*. (Foster Care Programme). New York: Social Work Research and Development Unit.
- Stein, M. (2004). *What Works for Young People Leaving Care?* Ilford: Barnardo's.
- Storø, J. (2012). Apoyar a los jóvenes institucionalizados en la transición hacia la autonomía. *Transición: del sistema de protección a la autonomía. Hacia un modelo integral de acompañamiento para*

*jóvenes*. Buenos Aires: Unicef/Doncel/Flacso, pp. 13-22. Recuperado de: <https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2012/10/Publicacion-Final-Transicion-Doncel-Flacso-Unicef.pdf>

———. (2008). Exit from care - developing a perspective. *Journal of Comparative Social Welfare*, 24(1), pp. 13-21.

Unicef (2018). *Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina*, pp 18. Recuperado de: [https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-12/PobrezaYPrivaciones\\_WEB.pdf](https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-12/PobrezaYPrivaciones_WEB.pdf)

# LA PROMOCIÓN DEL BIENESTAR INFANTIL A TRAVÉS DE LA COMUNIDAD: LA SALA DE LECTURA NIBROS

*Hilda Paredes Dávila*

Existe un proverbio africano que dice: “Se requiere un pueblo para criar a un niño”. Esta frase podría redefinirse por *se requiere al mundo en su totalidad para promover una sociedad respetuosa y comprometida con el bienestar de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)*. Es decir, el bienestar infantil es una tarea de todos y todas, por lo que debemos como sociedad favorecerlo desde los ámbitos familiares, de salud, educativos, gubernamentales, laborales y comunitarios.

En las últimas décadas, el bienestar infantil ha sido motivo de preocupación a nivel mundial. Así, recogiendo esta preocupación en 2010, la Unicef estableció seis indicadores sobre bienestar infantil, a saber: educación; salud y seguridad; bienestar material; entorno familiar y social; infancia vulnerable y estilos de vida. Por su parte, en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se establecieron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales deberían impactar en el bienestar de los NNA.

A su vez, a nivel de los estados, México, en el año 2000 modificó el artículo 4o. de su Constitución y estableció que todos los NNA deberán tener satisfechas sus necesidades de alimentación, salud, educación y recreacionales para su protección integral. Junto con ello, creó la Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, la cual fue reemplazada el 4 de diciembre de 2014 por la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA).

La LGDNNA está enfocada principalmente en garantizar la equidad sustantiva, lo cual asegura que todo/a NNA tenga el mismo

tratamiento, derechos y oportunidades. Igualmente, establece que todos los NNA tendrán acceso a la educación, salud y protección de calidad, a las nuevas tecnologías y el derecho a participar en todo lo que les concierne. En este sentido, los/as NNA tienen el derecho a expresar sus opiniones y a que sean oídas y tomadas en cuenta en todos los actos y decisiones que afecten sus vida.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 propone incidir en tres áreas principales: Política y Gobierno, Política Social y Economía con diversos objetivos cada una. En lo que respecta al área de Política Social, entre sus objetivos centrales están el construir un país con bienestar, desarrollo sostenible, derecho a la educación, salud para toda la población y una cultura para la paz (Plan Nacional de Desarrollo, 2019).

Un aspecto que se enfatiza en los programas y legislaciones nacionales es la educación como un derecho básico de todos los NNA, que les proporcione las habilidades y conocimientos necesarios para desarrollarse como adultos y les provea de las herramientas para conocer y ejercer sus otros derechos. “Una educación de calidad fomenta la creatividad y el conocimiento, garantiza la adquisición de las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo, así como de aptitudes analíticas, de solución de problemas y otras habilidades cognitivas, interpersonales y sociales de alto nivel. Además, la educación de calidad propicia el desarrollo de las competencias, los valores y las actitudes que permiten a los ciudadanos llevar vidas saludables y plenas, tomar decisiones con conocimiento de causa y responder a los desafíos locales y mundiales” (Unesco, 2015 p. 8).

En México, la Constitución Política establece, en su artículo 3o, que toda persona tiene derecho a recibir educación en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello, el Estado delega en el Sistema Educativo Nacional la responsabilidad de impartir los servicios educativos en todos sus niveles, modalidades, tipos de servicio y sostenimiento. Sin embargo, de los 39.8 millones de NNA, más de 4 millones no asisten a la escuela,

mientras que 600 mil más están en riesgo de dejarla por diversos factores como la falta de recursos, la lejanía de las escuelas y la violencia. Por otra parte, el 80% de los niños y niñas que sí van a la escuela y cursan el sexto de primaria, no alcanzan los aprendizajes esperados para su nivel educativo, principalmente en el área de lenguaje y comunicación. Aquellos que viven en comunidades indígenas o hablan una lengua indígena como lengua materna están particularmente en riesgo de no ir a la escuela o de tener un bajo aprovechamiento (Unicef, 2019).

Sumado a lo anterior, el 49.6% de los NNA viven en situación de pobreza, lo que ocasiona que **solamente 2 de cada 5 adolescentes que viven en pobreza extrema continúan su educación más allá de la secundaria**. No obstante, en los distintos grupos de edad son diferentes los factores económicos, sociales y de desempeño escolar que contribuyen a que los estudiantes dejen de asistir a la escuela (Unicef, 2019).

En consecuencia, la falta de acceso a las escuelas, el abandono, el bajo rendimiento académico que presentan los estudiantes principalmente en las áreas de lectura, escritura y matemáticas, así como la pobreza y la violencia impactan en el derecho a una educación de calidad.

Para fines de este trabajo, se enfatizarán la lectura y la escritura, consideradas ejes fundamentales de una educación de calidad al estar vinculadas con todas las asignaturas del currículum, y trascendentales en la vida cotidiana de las personas, ya que su uso y aprendizaje requiere estar inmerso en prácticas letradas de una comunidad, esto es, participar en situaciones donde efectivamente se lleven a cabo estos procesos. Se describirá el trabajo que se ha realizado desde hace 16 años en la Sala de Lectura de un Centro Comunitario de la Facultad de Psicología de la UNAM, en la cual se promueve la lectoescritura en la comunidad para contribuir al bienestar de los NNA.

## *Los procesos de lectoescritura en la comunidad*

La comunidad se concibe como un grupo de personas que se interrelacionan entre sí y que tienen fines comunes; por lo tanto, la comunidad va más allá de la enmarcación de un espacio físico. Lo relevante de la comunidad en este trabajo es que en ella se construyen significados compartidos mediante la interacción con los otros y a través de prácticas de lectura y escritura que se llevan a cabo en su entorno social y cultural. De esta forma, los NNA adquieren conocimientos sobre el mundo que les rodea utilizando la lectura y la escritura en las situaciones cotidianas y no solamente en la escuela (Wertsch, 2007; Seda y Torres, 2013).

Comúnmente se considera que los niños y niñas aprenden la lectoescritura, esto es el lenguaje escrito, en la escuela. No obstante, desde que nacen, están inmersos en un contexto letrado, por lo que están en contacto con el material impreso que existe en su alrededor y con los adultos que leen ese material, por lo tanto, leer y escribir se llevan a cabo en la comunidad, donde los lectores/escribientes pueden observar, aprender y emplear dichas habilidades (Goodman, 1996; Train, 2006).

Además, si consideramos las teorías del aprendizaje, las cuales ponen el acento en el concepto de participación, en el componente situacional del aprendizaje, en la interacción social y la pertenencia a un grupo, aprender a leer y a escribir va más allá de enseñar reglas explícitas, ya que el aprendizaje de la lectoescritura es un proceso mental inherente a las personas de cualquier edad, estrato social, que ocurre en diferentes espacios y situaciones en las que se comparte con otros y que evoluciona con la ayuda de los códigos y las tradiciones culturales. Por lo tanto, aprender surge directamente del contexto de uso en las actividades de cada comunidad, enmarcadas por la manera en que los miembros de dicha comunidad ven el mundo (Brown, Collins y Duguid, 1989; Bruner, 1997; Bransford *et al.*, 2000).

Los miembros de una comunidad le asignan diferentes funciones a la lectura y escritura, algunas de ellas son: brindar información del ambiente como el nombre de las calles o seguir normas, como por

ejemplo “No pisar el césped”; una función ocupacional, pues las usamos en nuestra vida laboral, y los niños y niñas usan el lenguaje escrito cuando en sus juegos imitan las profesiones o actividades laborales de los adultos. Asimismo, se usa para organizar, almacenar y recuperar información, por ejemplo, los recetarios de cocina. Finalmente, cumplen también una función recreativa, cuando leemos textos por elección propia que nos agradan o interesan.

Considerando la relevancia de la lectura y la escritura, la comunidad debe contribuir a crear las mejores condiciones para que cada lector o escritor pueda aprovechar en su beneficio las inmensas posibilidades de la lectura y la escritura en su desarrollo personal. Al respecto, las bibliotecas, las salas de lectura y los clubes de libros, junto con los editores, los especialistas en cultura escrita y los autores de textos impresos, los docentes, las familias y cualquier persona de la comunidad, pueden incidir de modo determinante para promover la lectura y la escritura en NNA y que éstas adquieran utilidad, permanencia y significado en sus vida.

### *Un espacio de promoción del bienestar infantil: La Sala de Lectura “Nibros”*

Una sala de lectura es un espacio dotado con libros y materiales variados, atractivos y de calidad en donde se fomenta el gusto por la lectura y la escritura a través de diversas actividades que facilitan que quienes acuden a ella incorporen estas áreas a su vida diaria.

La Sala de Lectura “Nibros” se inauguró en mayo del 2004, con el apoyo y registro del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) de la Ciudad de México. Su nombre fue elegido por los NNA que acuden a la Sala de Lectura y es la unión de las palabras “niños” y “libros”. La Sala de Lectura “Nibros” tiene como propósitos: desarrollar competencias profesionales de los alumnos de la Facultad de Psicología de la UNAM respecto a los procesos de lectura y escritura; realizar investigación acerca de los procesos de aprendizaje de la lectura y la escritura en los miembros de la

comunidad; fomentar e investigar las interacciones entre los distintos miembros de la comunidad (familias, docentes, estudiantes) respecto a la lectura y la escritura e identificar las fuentes de conocimiento de la lectura y la escritura en la comunidad con la intención de incorporarlos a los programas de promoción.

El objetivo principal de la Sala de Lectura “Nibros” es la promoción de la lectura y la escritura mediante la planeación, diseño, desarrollo y evaluación de talleres extraescolares, es decir, fuera de la escuela, a cargo de los estudiantes de licenciatura, maestría y doctorado de la Facultad de Psicología de la UNAM y/o de otras instituciones de educación superior, quienes están bajo la tutoría y supervisión continua de una profesora de la Facultad de Psicología de la UNAM, autora de este trabajo. Dichos talleres están dirigidos a bebés, niños y niñas de educación preescolar, primaria, adolescentes, jóvenes, familias, docentes y a cualquier persona de la comunidad (Paredes, 2014).

Los talleres que se imparten en la Sala de Lectura “Nibros” se sustentan en una visión integral del lenguaje (Goodman, 1996), en el desarrollo de comunidades de aprendizaje (Lave y Wenger, 1991), en el aprendizaje basado en proyectos (Kilpatrick, 1918; Hernández, 2000; Kolmos, 2004) y en una postura constructivista del aprendizaje (Piaget, 2001; Vygotsky, 1993) para considerar las necesidades de la población y respetar los conocimientos y saberes comunitarios.

En los talleres se promueve el bienestar infantil, dándole voz a los NNA respecto a los temas que les interesan de su comunidad, brindando estrategias a docentes y familias sobre los procesos de lectura y escritura, sensibilizando a la comunidad sobre la necesidad de escuchar los intereses y opiniones de los NNA, priorizando la funcionalidad del lenguaje escrito mediante el conocimiento y uso de diversas estructuras textuales y, prestándoles libros para que los exploren.

## Logros y Retos de la Sala de Lectura “Nibros”

A 16 años de haberse inaugurado, la Sala de Lectura “Nibros” cuenta con 1043 materiales impresos divididos en textos narrativos y expositivos. Se han impartido 85 talleres y se ha colaborado con 10 instituciones de la comunidad: escuelas de preescolar, primaria, secundaria y educación media superior; el Centro para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ubicado en la misma colonia donde se encuentra la Sala de Lectura “Nibros”, y las comunidades de tratamiento especializado para adolescentes en conflicto con la ley, a cargo de la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes (DGTPA) de la Ciudad de México. Durante este periodo, 1700 personas han acudido a los talleres o leído y escrito las publicaciones que se han subido en distintas redes sociales como Facebook, Instagram, Youtube y su sitio web, compartiendo lo que ocurre en la comunidad e intercambiando sus experiencias letradas a partir de lo que observan, aprenden y emplean en su vida cotidiana.

Asimismo, en la Sala de Lectura “Nibros” se han inscrito 83 estudiantes tanto de la Facultad de Psicología como de otras instancias de la UNAM y de otras universidades incorporadas a ésta. Todos ellos se han formado en la promoción de la lectura y la escritura en diversos contextos comunitarios a través de la planeación, diseño, impartición y evaluación de talleres, desarrollando y/o adquiriendo las siguientes competencias profesionales:

- Evaluación psicoeducativa: Implica seleccionar, adaptar, aplicar y calificar instrumentos y/o técnicas de valoración de los aprendizajes contextualizados de las comunidades sobre lectura y escritura, abordando los componentes de individuo, escuela, familia y entorno cultural para detectar necesidades de intervención, para monitorear su avance y evaluar su impacto.
- Intervención psicoeducativa: Involucra seleccionar, adaptar

y/o diseñar programas de intervención y materiales para promover la lectura y la escritura en NNA, así como en madres y padres de familia, docentes y otras personas de la comunidad. Para ello, se consideran los aspectos cognoscitivos, motivacionales, sociales y contextuales con base en la detección de necesidades de la población en las áreas de lectura y escritura; monitoreando, evaluando y comunicando la efectividad, la eficiencia, el impacto y permanencia de los programas de intervención implantados en las diversas comunidades mediante informes orales y escritos presentados a diferentes audiencias, en diferentes momentos y con diferentes propósitos.

- Innovación educativa: Consiste en documentar, justificar y evaluar el método y los procedimientos empleados, de forma continua con el fin de extraer modelos, lineamientos y/o propuestas innovadoras de intervención. Lo anterior a partir del análisis e integración de la literatura especializada y de una reflexión continúa para favorecer cambios y mejoras en los procesos de lectura y escritura e interrelaciones y mediaciones del aprendizaje entre las comunidades.
- Identidad profesional (ser y actuar como psicólogo): Identificar las propias necesidades de formación con una actitud abierta, crítica y reflexiva sobre su desempeño profesional para buscar las opciones de actualización y mejoramiento idóneas, considerando los avances de la disciplina psicológica y trabajando conjuntamente con profesionales de la propia y de otras disciplinas para buscar soluciones a las necesidades en las áreas de lectura y escritura. Para el logro de este objetivo es necesario emplear, de forma flexible, una amplia variedad de habilidades de trabajo en equipo, de comunicación y de interacción social, apegándose a los estándares éticos, comprendiendo el entorno cultural y adhiriéndose a prácticas y políticas que redunden positivamente en los

beneficiarios de sus servicios.

La adquisición y/o desarrollo de las competencias antes mencionadas se logra a través de:

- a. La impartición de seminarios teórico-metodológicos que les permiten a los estudiantes articular los conocimientos propios de la disciplina con las habilidades para seleccionar, adaptar o crear técnicas y procedimientos pertinentes a la enseñanza y promoción de la lectura y la escritura; por lo tanto, el conocimiento conceptual resulta significativo porque se le relaciona con las situaciones en donde se aplica.
- b. Una práctica supervisada por parte de la responsable de la Sala de Lectura que funge como supervisora experta en las áreas de lectura y escritura, quien se encarga de observar, retroalimentar, modelar y evaluar las actividades que realizan los estudiantes en los distintos contextos comunitarios.
- c. La promoción de una reflexión continua a través de discusiones, de la documentación de las actividades realizadas (Malaguzzi, 2020) y de la elaboración semanal de una bitácora o diario de campo.
- d. El desarrollo de proyectos de intervención-investigación acordes a las necesidades de enseñanza y promoción de la lectura y la escritura de la comunidad, para proporcionar un servicio de calidad y generar propuestas de investigación aplicada.
- e. La realización de un trabajo colaborativo entre estudiantes de licenciatura y de maestría, así como con otros profesionales con quienes comparten sus propias aproximaciones a los problemas encontrados (Macotela y Paredes, 2003; Schön, 1992; Richardson, 1990; Coll, Mauri y Onrubia, 2006).

La Sala de Lectura “Nibros” ha establecido vínculos de colaboración e investigación con otras universidades nacionales y extranjeras como la Universidad Autónoma de Querétaro, la Universidad de Groningen, en Países Bajos y la Universidad de la Frontera en Chile, donde las docentes y estudiantes de dichas universidades han compartido y presentado sus experiencias y conocimientos en diversos eventos académicos nacionales y extranjeros.

Asimismo, la Sala de Lectura “Nibros” ha obtenido financiamiento para realizar proyectos de investigación, como el proyecto financiado por la Fundación van Leer de La Haya, Holanda, durante el periodo del 2007 al 2011, para promover el bienestar infantil en niños y niñas de cero a ocho años, y un proyecto encaminado a la formación profesional de psicólogos en contextos comunitarios para promover la lectura y la escritura en la comunidad, financiado durante el periodo de 2016 a 2018 por el Programa de Apoyo a Proyectos para Innovar y Mejorar la Educación (PAPIME) de la UNAM.

Aunque la Sala de Lectura “Nibros” ha tenido diversos logros que han impactado en el bienestar de los NNA, aún se tienen varios retos que superar: contar con materiales y equipo que facilite el desarrollo óptimo de los talleres; establecer estrategias que le permitan ser sustentable y sostenible en el tiempo y lograr un mayor arraigo en la comunidad y en los estudiantes de la Facultad que participan en los talleres.

## Consideraciones finales

La oportunidad de un futuro mejor está en lograr hoy un bienestar en los NNA; para ello se requiere que la sociedad en su conjunto, gobierno, familia y comunidad, les brinden las mejores condiciones que les permitan desarrollarse plenamente. Una de las estrategias para lograr un bienestar en los NNA ha sido brindarles una educación de calidad, la cual es considerada un derecho clave, ya que no se puede ejercer ninguno de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales sin un mínimo de educación. El derecho a

una educación de calidad es la suma de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos; si se negara, se estarían negando automáticamente otros múltiples derechos (Pérez, 2004).

El derecho a una educación de calidad es hoy una de las preocupaciones fundamentales del desarrollo mundial y está en la base de muchos esfuerzos nacionales e internacionales. No obstante, pese a los esfuerzos realizados, aún se está muy lejos de lograr una educación de calidad en México que satisfaga lo que Latapí (2009) señala como las cuatro “A’s”: Disponible (en inglés *available*), accesible, aceptable y adaptable.

Alcanzar una educación de calidad implica, entre otras metas, garantizar la adquisición de las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo, las cuales constituyen los principales ejes del currículum. La enseñanza de la lectura y escritura debe encaminarse a capacitar a los NNA para desenvolverse eficaz y eficientemente en el mundo letrado del siglo XXI, considerando la gran cantidad y los distintos tipos de textos, en diversos formatos y soportes.

Los NNA deben utilizar la lectura y la escritura como herramientas flexibles y adaptables a sus necesidades de comprensión y comunicación. Promover estos procesos no es fácil y constituye un gran desafío, pero “son las armas que debemos esperar que tengan los ciudadanos del presente y del futuro, en una comunidad democrática, plurilingüe y pluricultural, científica y electrónica” (Cassany, 2004, p. 13).

Para promover la lectura y la escritura en los NNA se requiere, por un lado, considerar sus necesidades, conocimientos y experiencias previas y, por otro lado, de la participación activa de todos los miembros de la comunidad que observen con atención y curiosidad a los NNA e incidan en su bienestar integral a través de la realización de diversas prácticas letradas.

En la Sala de Lectura “Nibros” se promueve la lectura y la escritura

mediante diversos programas de intervención innovadores y eficaces, los cuales son dirigidos a los distintos miembros de la comunidad, considerando sus fortalezas y necesidades para potenciar el bienestar de los NNA. Dichos programas de intervención son llevados a cabo por estudiantes que se están formando como profesionales autónomos y reflexivos en la promoción de la lectura y la escritura.

Finalmente, en la Sala de Lectura “Nibros” todos aprendemos en y con la comunidad, condiciones esenciales para promover el bienestar de los NNA.

## Referencias

- Bransford, J. D., Brown, A.L., Cocking, R. R. (2000). *How people learn: Brain, mind, experience and school*. Washington: National Academy Press.
- Brown, J. S., Collins, A. y Duguid, P. (1989). Situated Cognition and the culture of learning. *Educational Researcher*, 18(1) (Jun-Feb, pp. 32-42.
- Bruner, J. (1997). *La educación, puerta de la cultura*. Madrid: Visor.
- Cassany, D. (2004). Explorando las necesidades actuales de comprensión. Aproximaciones a la comprensión crítica. *Lectura y Vida*, año 25 (2).
- Coll, C., Mauri, T. y Onrubia, J. (2006). Análisis y resolución de casos-problema mediante el aprendizaje colaborativo. *Revista de Universidad y sociedad del conocimiento*, 3 (2), pp. 29-40.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- Goodman, K. (1996). *El lenguaje integral*. Argentina: Aique.
- Hernández, F. (2000). Los proyectos de trabajo: la necesidad de nuevas competencias para nuevas formas de racionalidad. *Educación*, 26, pp. 39-51.
- Kilpatrick, W.H. (1918). The project method. *Teachers College Record*, 19,

pp. 319-335.

Kolmos, A. (2004). Estrategias para desarrollar currículos basados en la formulación de problemas y organizados en base a proyectos. *Educación*, (33), pp. 77-96.

Latapí, P. (2009). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa (Ensayo). *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. vol. 14, num. 40, pp. 255-287. Recuperado de:

<http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v14/n040/pdf/40012.pdf>

Lave, J. y Wenger, E. (1991). *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*. USA: Cambridge University Press.

Macotela, S. y Paredes, H. (2003). Formación de psicólogos escolares con base en un modelo de supervisión experta en campo. *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 8 (1) pp. 5-23.

ONU (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Paredes, H. (2014). *La trayectoria de formación de psicólogas escolares en escenarios comunitarios*. Ponencia presentada en el IX Congreso Iberoamericano de Psicología, realizado en Lisboa Portugal del 9 al 13 de septiembre de 2014.

Pérez, L. E. (2004). *La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas*. Ponencia presentada en Meeting of the Latin American Research Network of Ombudspersons on Economic, Social and Cultural Rights, working in Cooperation with UNESCO, Quito, 16-19 de junio (mimeo).

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

Piaget, J. (2001). *La representación del mundo en el niño*. Madrid: Ediciones Morata. Novena edición (reimpresión).

Richardson, V. (1990). Significant and worthwhile change in teaching practice. *Educational Researcher*, 19(7), pp. 10-18.

- Schön, D. A. (1992). *La formación de profesionales reflexivos*. Barcelona: Paidós.
- Seda, I. y Torres, G. (2010). Las prácticas letradas en comunidad. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, año 32, número 1, enero – junio.
- Seda, I. y Torres, G. (2013). La comunidad, un espacio de aprendizajes en lo cotidiano. *Perspectivas múltiples en el cuidado y bienestar infantil: Investigación, teoría y práctica fundamentada*. México: Facultad de Psicología, UNAM y Proyecto “Puentes para crecer”.
- Train, B. (2006), *Investigación sobre la lectura familiar: una perspectiva internacional*, Reino Unido. Recuperado de: [www.infla.org/Iv/infla72/papers/081\\_Train\\_trans\\_es.pdf](http://www.infla.org/Iv/infla72/papers/081_Train_trans_es.pdf)
- Unesco (2015). Educación 2030. Declaración de Incheon y marco de acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Recuperado de: [https://unesco.org/wp-content/uploads/2019/04/ED2030\\_DeclaracioIncheonCAT.pdf](https://unesco.org/wp-content/uploads/2019/04/ED2030_DeclaracioIncheonCAT.pdf)
- Unicef (2010). *Propuesta de un sistema de indicadores sobre bienestar infantil en España*. Madrid: Unicef España y Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias.
- (2019). *Informe anual 2019. Unicef México*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/mexico/media/4256/file/Informe%20anual%202019.pdf>
- Vygotsky, L. S. (1993). Pensamiento y lenguaje. *Obras escogidas*, tomo II. Madrid: Aprendizaje.
- Wertsch, J. V. (2007). Mediation. En H. Daniels, M. Cole y J. V. Wertsch (eds.), *The Cambridge companion to Vygotsky*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, pp. 178-192.

# PROTEGIENDO A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA LGBTQ+ EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

*Gerald P. Mallon*

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero y los que todavía se cuestionan su orientación sexual o identidad de género (LGBTQ+, por sus siglas en inglés), son una población a menudo invisible, y muchas veces considerada como *diferente* por sus propias familias. Estos NNA corren un alto riesgo de abandono, abuso y violencia dentro de los sistemas de protección infantil, y en muchos casos dentro de sus propias familias. En numerosos estudios, los NNA LGBTQ+, han reportado haber sido víctimas de abuso, abandono y violencia (Kaasbøll y Paulsen, 2019; Mallon, 1998a, 1998b; Paul, 2018).

A través de los conocimientos adquiridos en estudios con entrevistas y a través de las experiencias en la práctica clínica con NNA LGBTQ+ y sus familias (Mallon, 1994, 1999, 2009, 2015), este capítulo presenta un marco para examinar, entender e intervenir con NNA LGBTQ+ que están en riesgo de abuso o negligencia. Para la presentación de este marco, utilizaré ejemplos de casos que ilustran las situaciones de negligencia basada en la falta de conocimiento o reconocimiento de la identidad LGBTQ+ por parte de las familias, así como de la experiencia de diversas formas de abuso cometidas contra NNA LGBTQ+ dentro de sus familias o en sistemas de protección infantil debido a su orientación sexual y/o expresión de identidad de género. Al final del capítulo, se presentan recomendaciones sobre políticas y prácticas más adecuadas para la protección de los NNA LGBTQ+.

## Revisión de la literatura

En general, los NNA que se identifican como LGBTQ+ se enfrentan a un mayor número de retos para su estabilidad y bienestar que sus pares que no son LGBTQ+ y que están en el sistema de protección (Dubowitz *et al.*, 2005; Wilson *et al.*, 2014). Diversos estudios han expuesto que los jóvenes que se identifican como LGB son uno o dos veces más propensos a sufrir abuso físico que los jóvenes que se identifican como heterosexuales (Friedman *et al.*, 2011). La expresión de género en la infancia también puede aumentar el riesgo de maltrato infantil (Roberts *et al.*, 2012). Un estudio reciente sobre jóvenes acogidos en Estados Unidos, encontró que los jóvenes que se identifican como LGBTQ tenían aproximadamente siete veces más probabilidad que jóvenes heterosexuales de ser retirados de sus hogares e ingresados en recursos del sistema de protección. Los jóvenes que se identifican como transgénero o género expansivo tenían cinco veces más probabilidad de tener un historial de **protección infantil** que los jóvenes cisgénero o que se identifican con su género (Mallon, 2021; Mallon y DeCrescenzo, 2008). Esto no significa que un NNA LGBTQ+ siempre vaya a tener experiencias negativas; sin embargo, una mayor proporción parece haber pasado por estas experiencias. Esto demuestra la importancia de asegurar que la juventud LGBTQ+ tenga adecuados apoyos para cubrir sus necesidades en situaciones de vulnerabilidad, como lo es el estar en el sistema de protección infantil.

Los NNA LGBTQ+ ingresan al sistema de protección infantil por una variedad de razones, no siempre relacionadas con su identidad. Muchos no se encuentran seguros en el acogimiento familiar o residencial debido a la discriminación en contra de la comunidad LGBT y/o la falta de conocimiento sobre cómo proteger a ese grupo de NNA (Fish *et al.*, 2019). Por ejemplo, una encuesta a jóvenes LGBTQ+ en la red de acogimiento residencial de la Administración de Servicios de Infancia de la Ciudad de Nueva York, encontró que el 78% habían sido separados de sus familias o habían huido de sus hogares de acogida debido a la hostilidad hacia su orientación sexual o identidad de género (Feinstein *et al.*, 2001). Este mismo estudio halló que de los jóvenes que se identificaban como LGBTQ+ y

habían vivido en acogimiento residencial, el 70% reportó haber sufrido violencia física y el 100% había sufrido acoso verbal. Además, los jóvenes LGBTQ+ tuvieron una estadía más prolongada, mayor inestabilidad durante su acogida, así como un mayor riesgo de maltrato y negligencia, que sus compañeros que se identificaban como heterosexuales y cisgénero (Lorthridge *et al.*, 2018).

La aceptación y el apoyo familiar es un asunto de máxima prioridad para la obtención de mejores resultados con los jóvenes LGBTQ+. Investigaciones recientes muestran que las familias de NNA LGBTQ+ suelen volverse más aceptantes con el tiempo, incluso cuando los miembros de la familia tienen creencias religiosas o culturales contrarias a la diversidad sexual (Ryan *et al.*, 2010). Estos hallazgos sugieren que el prejuicio antigay y antitransgénero podría remediarse con educación, abriendo nuevas posibilidades para la reunificación y las relaciones durante la acogida (Mallon, 2021).

A pesar de los factores de riesgo de maltrato que los NNA LGBTQ+ parecen mostrar, los investigadores y profesionales de la protección infantil hasta ahora no parecen haber mostrado mucho interés en explorar la incidencia del abuso y la negligencia en esta población. El análisis de la literatura contemporánea sobre bienestar infantil (Goldstein *et al.*, 1996) y más específicamente la literatura sobre protección infantil (Gilbert *et al.*, 2011; Merkel-Holguin *et al.*, 2019) no arroja evidencia definitiva sobre la existencia o nivel de abuso y negligencia de esta población (Dubowitz *et al.*, 2005). Sin embargo, existen innumerables estudios cualitativos con jóvenes LGBTQ+ que refieren experiencias de malos tratos recibidos en el seno de sus familias. La falta de atención profesional a este tema invisibilizado no es una sorpresa, pero el hecho de que los principales expertos en protección infantil en el ámbito internacional no hayan investigado la situación de los NNA LGBTQ+ que han sufrido abuso en las manos de sus familiares, deberían preocupar tanto a los académicos como a los profesionales en el ámbito práctico (Kaasbøll y Paulsen, 2019).

## Una visión general del problema

Para intervenir adecuadamente con NNA LGBTQ+ y sus familias, es necesario que las organizaciones y los profesionales identifiquen las formas de maltrato que les afectan individual y colectivamente. Esto incluye la discriminación de los NNA dentro de las organizaciones que ofrecen servicios a la familia e infancia, en los sistemas de salud, en los entornos educativos y en los tribunales familiares, así como la violencia perpetrada contra la comunidad LGBTQ+ (Elze, 2014). Para intervenir en estas situaciones, los profesionales de la protección infantil deben apoyar a los clientes LGBTQ+, estar atentos a posibles casos de discriminación institucional contra ellos, y trabajar activamente junto a la comunidad LGBTQ+ para abordar los problemas comunitarios y sociales.

La siguiente viñeta ilustra la relevancia de estas dimensiones de cara a la intervención profesional.

### *Bienvenido a Nueva York*

*José, un joven hispano de 12 años, fue enviado desde Puerto Rico, donde había vivido con su abuela materna de 49 años desde que tenía tres meses de edad, para vivir en Manhattan con su madre biológica. Esto ocurrió cuando la abuela descubrió que José estaba involucrado en actividades de prostitución con personas de su mismo sexo. Cuando llegó a Nueva York, José se reunió con su madre, quien se había vuelto a casar comenzando una nueva una vida lejos de él. José no la había visto desde que tenía tres meses de edad.*

*José estuvo en la casa de su madre y su padrastro durante cinco días. Su padrastro, a quien no conocía y que no hablaba español, inmediatamente se inquietó por sus modales femeninos y sus llegada tardías en las noches. Una tarde, cuando José llegó a su casa, su padrastro le agredió, le dio un puñetazo en la cara, y lo maltrató verbalmente gritando: “No tendré un maricón en mi casa”. Por su propia seguridad, José salió de su casa y*

*estuvo caminando por Manhattan. José había llegado a la ciudad unos días antes y desconocía el área. Perdido y confundido, acabó pidiéndole ayuda a una mujer extraña. La mujer llevó a José a su casa y le permitió permanecer allí hasta que pudiera ponerse en contacto con la policía.*

*La policía retornó a José a la casa de sus padres. Su madre se negó a tenerlo en su casa, diciendo que no podía tratar con él si él era “así”. Su madre presentó una petición de PINS (persona en necesidad de supervisión) en el juzgado de familia, alegando su comportamiento incorregible como razón para la intervención. Aunque los moretones eran evidentes en los brazos y cuello de José, nadie detectó el abuso que este adolescente había sufrido. Dado que el juez, el trabajador social y su abogado no se sentían cómodos hablando de la orientación sexual de José, este tema no fue mencionado en la sala del tribunal. Cuando un profesional le dijo a la trabajadora social lo que le había ocurrido a José, su respuesta fue: “¿Qué quiere que hagan los padres? Ningún padre quiere que su hijo sea ‘así’. A veces, las familias tratan de usar los golpes para cambiarlos”.*

*José se separó de su familia y fue acogido en un hogar grupal en la ciudad, donde nadie hablaba español y no había nadie capacitado para intervenir con diversidad sexual y de expresión e identidad de género. Las circunstancias relacionadas con su abuso y negligencia nunca fueron discutidas.*

*El caso de José no es un incidente aislado.*

## Los jóvenes LGBTQ+ en situación de riesgo

En el trabajo clínico con familias de jóvenes LGBTQ, se ha observado que muchos padres y madres reportan haber sido sorprendidos por la revelación de sus hijos e hijas sobre su identidad LGBTQ+.

### *Nuestro hijo es un extraño*

Peter entró a la cocina mientras su padre y yo estábamos

comiendo. Estaba tan serio que le preguntamos si algo estaba mal. Al principio, él no respondió y se preparó un bocadillo. Luego se sentó a la mesa con nosotros. Se tomó un tiempo antes de mirarnos. Después de lo que pareció una eternidad, dijo: “Tengo algo que decirles y no es fácil decirlo”. Me sentí preocupada pensando en lo que pudiera ser, una gran cantidad de cosas pasaron por mi mente: ¿estaba usando drogas? ¿Dejó embarazada a alguien? ¿Iba a abandonar la escuela? ¿Tuvo un accidente con el coche? Todos parecíamos congelados esperando escuchar lo que era. Luego dijo: “¡Soy gay!” No me lo podía creer. Sentí como si este niño que yo había criado fuera un absoluto desconocido. Pensé: “Oh, no, no mi hijo. Lo debería haber sabido, ¿por qué no vi esto venir?” Era como si me dijeran que estaba muerto. De repente, la persona que estaba sentada frente a mí ya no era mi hijo. Sentí como si estuviéramos hablando con un extraño. He perdido a mi hijo.

Como ilustra el extracto del caso anterior, muchos padres se sorprenden negativamente ante la revelación de la identidad LGBT de sus hijos e hijas. ¿Por qué los padres de muchos jóvenes LGBTQ+ no notan que sus hijos son “diferentes”? Si lo hicieran, ¿haría diferencias en la forma en que tratan a sus hijos e hijas? La “diferencia” percibida se ha identificado como un factor importante que contribuye al maltrato infantil (Mallon, 1998b). El caso que se presenta a continuación proporciona un ejemplo de una situación en la que un niño fue percibido como diferente por su familia a una edad temprana.

### *El niño “diferente”*

Marcelino, un niño de siete años, vivía con su madre, su padre y sus dos hermanos; una hermana de nueve años y un hermano de tres años en un pequeño departamento en Santiago de Chile. Marcelino tiene una voz suave, es brillante y descrito por sus padres como “un niño sensible”. La Navidad pasada, cuando su hermana recibió una muñeca de regalo, Marcelino dijo que también quería una. Los padres de Marcelino dijeron de

inmediato que los niños no juegan con muñecas. Le ofrecieron una figura de Spiderman como alternativa, pero Marcelino insistió en que quería una muñeca como la de su hermana. Sus padres están preocupados y sienten que tal vez él necesita ser menos sensible e implicarse más en las actividades tradicionales de niños. Se preguntan si deberían involucrar a Marcelino en más actividades deportivas como el fútbol.

Si Marcelino es gay y no solo “sensible” como lo describen sus padres, ¿podría considerarse negligente la forma en la que los padres se plantean tratarle? ¿Son negligentes los padres que intentan cambiar la orientación sexual y la expresión de la identidad de género de sus hijos e hijas? Considerando su propio temor de que pueda ser homosexual y su falta de conocimiento sobre la identidad LGBT, ¿podrán esos padres criar a su hijo correctamente y satisfacer sus necesidades emocionales? ¿Podrán afirmar su identidad a medida que crezca o lo alentarán a reprimir su identidad? ¿Podrá la familia soportar el estigma que conlleva en algunas sociedades tener un miembro LGBT?

En casos en los que he realizado un trabajo clínico con los padres de NNA LGBTQ+, esta respuesta parece funcionar como una especie de correctivo de la identidad gay emergente que se considera vergonzosa y estigmatizante para la familia. Aunque la idea de criar a un NNA puede suponer una crisis para muchas familias, afortunadamente no todas ellas responden de forma negativa. La siguiente viñeta ilustra un enfoque afirmativo mostrado por una madre:

### *Poniéndolos en línea recta*

Hilda, una niña colombiana de 10 años, vive con su madre, Petra, en un barrio tranquilo de Bogotá. Hilda es una niña atlética, y no está interesada en absoluto en las actividades típicamente asociadas con niñas de su edad. Ella prefiere las actividades al aire libre y está muy involucrada en jugar fútbol, correr y hacer gimnasia. Un día, la consejera de su actividad

extraescolar se acercó a la madre de Hilda para decirle que a algunos de los otros padres les preocupaba que su hija fuera muy masculina. La consejera, que no tenía experiencia y no estaba capacitada profesionalmente, sugirió que debería considerar involucrar a su hija en actividades más “femeninas”. Petra se rio y le preguntó a la consejera si los otros padres temían que su hija fuera lesbiana. La consejera reconoció incómodamente que ese era el temor de otros padres. La respuesta de Petra fue: “Mi hija seguirá siendo quien es. Si es lesbiana, eso está bien para mí. Si ella no es lesbiana, eso también está bien. Todas las llamadas actividades ‘femeninas’ en el mundo no la va a cambiar, si es lesbiana. No me importa la orientación sexual o identidad de género que tenga, siempre que sea una buena persona”. Petra retiró a su hija de la actividad extraescolar y buscó una diferente con personal más capacitado y tal vez con padres menos críticos.

La escasa investigación acerca del entorno familiar de los NNA LGBTQ+ sugiere que existe un intervalo de 11 años entre el momento en que el NNA reconoce su propia identidad LGBT y el momento en el que la revela a sus padres.

La evidencia empírica sugiere que la mayoría de los jóvenes no revelan su identidad a sus familias en primer lugar. Hershberger y D’Augelli (1995) hallaron que la mayoría de los jóvenes LGBTQ+ en su estudio (73%) se lo habían revelado primero a un amigo; el 7% se lo dijo por primera vez a su madre y el 1% se lo dijo a su padre, o ambos progenitores. El hecho de que muchos padres tarden tanto en conocer este aspecto crucial de la identidad de sus hijos es muy preocupante, ya que podría dar lugar a una situación de negligencia psicológica.

Las actitudes de los padres y madres hacia la revelación de sus hijos están mediadas por percepciones estereotipadas de lo que significa ser LGBT. Un estudio llevado a cabo por Potoczniak y colaboradores (2009) halló que muchos padres consideraban la revelación de la identidad sexual de sus hijos como un fenómeno

similar a un duelo.

Proporcionar a las familias información precisa sobre la orientación sexual y la expresión de la identidad de género podría ayudar a los padres a disipar los mitos culpabilizadores, y prevenir la asociación errónea de la identidad LGBT con una infancia infeliz y con relaciones perturbadas con los padres. Aunque cambiar los valores culturales y las creencias sobre la orientación sexual e identidad de género LGBTQ+, a menudo reforzados por prejuicios personales o religiosos, llevará muchos años, en el caso de los jóvenes LGBTQ+ que son víctimas de violencia familiar, los profesionales del sistema de protección infantil pueden desempeñar un papel importante para su protección.

## *El maltrato físico a los jóvenes LGBTQ+*

La literatura sugiere que los NNA LGBTQ+ están expuestos a un mayor riesgo de sufrir malos tratos en sus hogares y en sus comunidades. Los jóvenes LGBTQ+ que viven en zonas rurales (De Pedro *et al.*, 2018) y los jóvenes LGBTQ+ de color (Pérez-Carrillo, 2018) pueden enfrentar riesgos aún mayores. El abuso de los NNA LGBTQ+, al igual que los niños y jóvenes heterosexuales, puede tomar la forma de abuso físico, emocional y sexual. Cada una de estas áreas se ilustra con ejemplos de casos a continuación.

### *Abuso físico*

El abuso físico hacia Roberto

Roberto es un adolescente de 17 años que vive con su madre Rosa (ama de casa), su padrastro Pedro (asistente de carpintero) y tres hermanos menores. Roberto es un joven afeminado y desde que puede recordar ha sido molestado por sus compañeros y su familia por ser un “marica”. Roberto y su padrastro nunca han tenido una relación cercana. Él y su madre son más cercanos en general, aunque las creencias religiosas de su madre frecuentemente entran en conflicto con la

sexualidad de Roberto. Una noche, cuando Roberto regresó de estar con sus amigos, encontró a su madre llorando en la cocina leyendo cartas que su novio le había escrito y que Roberto había guardado en su “caja secreta”. Cuando Roberto entró en la cocina, Rosa comenzó a gritarle que era un “maricón” que siempre lo había sabido y que ahora tenía pruebas. Ella saltó de la mesa de la cocina y comenzó a darle puñetazos en la espalda, también le dio una bofetada en la cara. Intentó protegerse, pero Rosa no se detuvo. Cuando el padrastro de Roberto escuchó la conmoción, entró corriendo a la cocina. Rosa gritaba que Roberto era un maricón y, Pedro, en lugar de intentar contener la situación, se quitó el cinturón y golpeó a Roberto. Roberto finalmente escapó de la paliza empujando a su madre hacía abajo y corriendo fuera del apartamento. No tenía dónde ir, y decidió ir a la policía. Cuando llegó a la estación de policía y explicó sucedido, le dijeron “si vas a vivir ese estilo de vida, eso es lo que tendrás que vivir”. Roberto no tenía dónde ir, pero sabía que no podía volver a casa. Esa noche, y muchas otras noches, durmió en las calles. El hogar no era un lugar seguro para él, y, paradójicamente, las calles eran más seguras.

Muchos NNA LGBTQ+ reportan abuso físico por parte de sus padres, directamente vinculado a su orientación sexual, identidad y/o expresión de género. Según los jóvenes y las familias entrevistadas, los padres tuvieron más dificultades para aceptar la homosexualidad que las madres, lo que puede explicar los problemas derivados de los prejuicios de género hacia una identidad LGBTQ+ (Mallon, 2019). Los comentarios de la mayoría de los jóvenes que habían sufrido abuso, coincidieron con los hallazgos de Mallon, sugiriendo que las cuidadoras de sexo femenino eran más adecuadas para trabajar con jóvenes LGBTQ+, que los cuidadores de sexo masculino. Los jóvenes identificaron que los problemas de control y las actitudes machistas afectan la capacidad de la mayoría de los hombres para atender a los jóvenes LGBTQ+.

Los hermanos y hermanas de un NNA LGBTQ+ también pueden

responder de manera ambivalente a la revelación de un miembro de la familia. Algunos hermanos pueden brindar apoyo, otros pueden unirse al abuso familiar de su hermano o hermana LGBTQ+. La reacción de los hermanos a la revelación de un miembro de la familia se evidencia en este hecho recordado por esta joven lesbiana de 16 años en Los Ángeles:

No fue suficientemente malo que mi mamá se volviera loca y me golpeará, pero mi hermano mayor también estaba muy molesto cuando se lo confesé. Estaba tan enojado. Recuerdo que me dijo, mientras me golpeaba en la cara: “Si crees que voy a defenderte en la escuela, estás loca, estúpida **lesbo**. ¿Por qué tuviste que ir y decirle a todos que eras una **dyke**? ¿Por qué no pudiste mantenerlo solo para ti?” Supongo que le preocupaba que la gente pensara que si tenía una hermana que era lesbiana, quizás él podría ser gay. Nunca esperé que él me daría una paliza.

## *Abuso emocional*

Muchos jóvenes LGBTQ+ sufren de abuso emocional frecuentemente. Este puede asociarse con el abuso físico o el abandono, o puede ser un fenómeno psicológico separado. El daño emocional que se produce sin abuso físico o negligencia, a menudo va más allá del alcance legal y práctico de la intervención protectora. No obstante, el abuso emocional tiene consecuencias emocionales profundas. El trauma emocional que un progenitor puede causarle a un joven LGBTQ+ incluye ansiedad extrema y sentimientos de inferioridad. Destiny, una joven de 15 años de Nueva York, sufrió abusos emocionales de primera mano por parte de su familia.

“¡Hey mariquita!”

Tú, jodido homo, maricón, mariquita, queer, transexual”, desde que puede recordar, a Destiny le ha tocado recibir estas palabras. Destiny tenía ya bastante con que los niños en la escuela la acosaran, pero su propia familia se unió, y eso realmente la deprimió. Parecía que cada vez que algo salía mal

en casa, éstas eran las palabras que usaban sus hermanos, e incluso su madre y su padre para burlarse de ella. La desgastó, la hizo sentir terrible. Una noche decidió que ya había sufrido suficiente y trató de acabar con su vida. Destiny tomó una combinación de medicamentos recetados que su madre guardaba en el botiquín. Encontraron a Destiny en su habitación, la llevaron a la sala de emergencias y no podían entender por qué estaba tan afectada como para intentar acabar con su vida. Destiny le contó a su trabajador social que habían sido las palabras hirientes, le hacían sentir inferior, “cuando tu propia familia te lastima así, ¿qué puedes esperar del resto del mundo?”

Pero había sido algo más que las palabras lo que hizo que intentara terminar con todo, también el abuso emocional que ella había tenido que soportar.

Los padres son la fuente de elogio y apoyo más importante para un NNA, lo cual les ayuda a desarrollar confianza, autoestima y un sentido de logro. La aprobación y el apoyo de los padres son un requisito vital para el desarrollo emocional saludable y el predictor más poderoso de salud mental para las personas homosexuales, bisexuales y lesbianas entrevistados en el estudio de Hershberger y D’Augelli (1995). Los NNA LGBTQ+ que son emocionalmente menospreciados y agredidos verbalmente pueden sufrir graves consecuencias emocionales y corren un alto riesgo de daño emocional. El desarrollo de una buena autoestima para algunos jóvenes maltratados, comienza cuando abandonan un ambiente abusivo, encuentran una visión positiva de su orientación sexual, identidad y/o expresión de género, y aceptación por parte de grupos de amigos.

Un estudio de McCormick (2018) encontró que el 36% de los jóvenes gay y lesbianas encuestados habían sido insultados o abusados verbalmente por al menos un miembro de su familia inmediata. La reacción de los padres ante la revelación de la orientación sexual de un niño varía. Además de las burlas verbales y la violencia física, la juventud LGBTQ+ se ha de enfrentar a formas de

rechazo más sutiles e insidiosas, que incluyen la retirada del afecto o la exclusión de las actividades familiares.

La indiferencia de los padres y madres, muchas veces a consecuencia de la revelación de la identidad LGBTQ+ de un NNA, acarrea a veces un profundo daño emocional. La indiferencia de los padres transmite el mensaje de que ese NNA no es importante y ni siquiera merece un pensamiento negativo o interacción. La indiferencia de los padres y madres deja a los NNA sin la oportunidad de obtener la aprobación de los progenitores, las recompensas y las relaciones de cuidado recíproco, tal y como demuestra la narrativa de Rose:

Una vez que mis padres descubrieron que yo era lesbiana, mi hogar se convirtió en una tumba para mí. Nadie me hablaba, nadie me preguntaba cómo me fue el día. Nuestra relación pasó de bastante buena a terrible en muy poco tiempo. Fue horrible y me hizo sentir muy mal. Terminé pasando más y más tiempo lejos de mi casa, no porque quisiera, sino porque ya no podía soportar más el silencio.

Debido a la dificultad a la hora de identificar los indicadores de abuso emocional que justifican la intervención de los servicios de protección infantil y la separación de la familia, el abuso físico y la negligencia han sido las prioridades de intervención para los sistemas de protección. Aunque a menudo es difícil evaluar el impacto del abuso emocional o predecir patologías futuras relacionadas con él, el abuso emocional tiene efectos devastadores que al no ser tratados, dificultan que los NNA LGBTQ+ se conviertan en adultos emocionalmente sanos.

## *Abuso sexual*

El abuso sexual infantil ocurre cuando una persona con una posición de poder obliga a un NNA a cualquier tipo de actividad sexual. El abuso sexual perpetrado por adultos contra jóvenes LGBTQ+ parece ser un fenómeno demasiado frecuente, estando muchos casos

relacionados con la idea de que el perpetrador puede cambiar o curar a los jóvenes LGBTQ+ a través del abuso sexual, como en el caso de Leah que se ilustra a continuación:

**“Te mostraré cómo es estar con un hombre de verdad”**

*Oh, ¿eres lesbiana? Todo lo que necesitas es un buen hombre para mostrarte cómo es y entonces nunca más desearás a otra mujer. Esa noche mi padrastro entró en mi habitación, cerró la puerta detrás de él, puso su cuerpo encima del mío y me violó. Nunca esperé que mi padrastro me hiciera esto. Estaba tan avergonzada, tan avergonzada, tan herida. Salí de casa al día siguiente y me fui a vivir con amigos. Nunca le conté a nadie, sobre esa noche, hasta ahora. No estaba lastimando a nadie, solo estaba tratando de ser yo misma. No merecía lo que me pasó. Nadie lo merece.*

Debido a la complejidad de los casos de abuso sexual infantil, es recomendable que los profesionales de protección infantil, cuyos puestos requieren intervención en casos de abuso sexual infantil tengan formación especializada sobre la juventud LGBTQ+.

## Conclusiones

Como hemos visto a través de los relatos presentados en este capítulo, algunos casos de negligencia y maltrato infantil pueden estar vinculados a cuestiones de orientación sexual e identidad y/o expresión de género. Por ello, es importante que los sistemas de protección infantil eviten el heterocentrismo y desarrollen políticas, capacitación y conocimiento sobre la diversidad de los NNA que atienden, de forma que puedan responder de manera más efectiva al número creciente de NNA LGBTQ+ que entra en contacto con servicios de protección infantil.

Una postura heterocentrista del sistema de protección infantil, que hace caso omiso de las diferencias en la orientación sexual y la identidad y/o expresión de género e impone un estándar único para

todas las prácticas de cuidado infantil es potencialmente dañina para los NNA LGBTQ+.

## *Implicaciones para la mejora de políticas y prácticas de protección infantil*

Los servicios de protección para NNA LGBTQ+ y sus familias pueden mejorar en cuatro áreas fundamentales: *a)* desarrollo de políticas claras; *b)* mejorar la capacitación del personal; *c)* consulta de casos clínicos, y *d)* apoyo a jóvenes en comunidades, escuelas, servicios de bienestar infantil y sistemas de salud.

En ausencia de políticas, los profesionales confían en su propia sabiduría práctica, a veces idiosincrásica, para guiar su práctica. Los trabajadores sociales y supervisores necesitan políticas claras sobre cómo trabajar con NNA LGBTQ+ y sus familias. Existen varios ejemplos de lo que constituye una declaración de política integral (Mallon, 2018; ACS, 2018). Los servicios de protección infantil podrían hacer uso de los recursos existentes y adaptarlos a las necesidades de sus localidades en lugar de intentar reinventar nuevas políticas.

La formación sobre la práctica competente en el trabajo con NNA LGBTQ+ y sus familias no debe ser una formación aislada, sino que consiste en un plan de estudios claramente diseñado sobre la amplia gama de temas necesarios para la práctica (Weeks *et al.*, 2018). La formación sobre estos temas debe ser parte integral del currículo de las titulaciones relacionadas con el trabajo en protección infantil. Además de la formación en los servicios de infancia, las universidades deben ser más activas en la provisión de formación en temas de orientación sexual e identidad y/o expresión de género (Mallon, 1998b).

Para la mejora de los servicios de protección infantil para NNA LGBTQ+, es de vital importancia mejorar la prevención y la atención de casos clínicos. La prevención no debe verse simplemente como a través de programas de sensibilización, sino también como prevención primaria, incluyendo la integración de cuestiones de

orientación sexual e identidad y/o expresión de género en los programas dirigidos a las familias, así como en los programas de mediación. La consulta de casos clínicos debe estar disponible para los trabajadores de los servicios de protección infantil que pueden necesitar orientación sobre cómo abordar una variedad de problemas críticos que los jóvenes LGBTQ+ y sus familias pueden enfrentar.

Finalmente, aquellos defensores del bienestar infantil que dicen estar preocupados por el bienestar de todos los NNA, también deben incluir cuestiones de protección en lo que respecta a los NNA LGBTQ+. Hacer lo contrario es una violación ética de nuestros valores como profesionales. Los servicios de protección infantil que estén realmente comprometidos a garantizar la seguridad y el cuidado de los NNA, deben incluir también a los NNA LGBTQ+ y sus familias.

Este capítulo ha tratado de exponer la necesidad de desarrollar enfoques integrales e informados para valorar los riesgos potenciales y reales de los NNA LGBTQ+. Espero que los casos presentados en este capítulo proporcionen a los y las lectoras un punto de partida para comprender las necesidades y experiencias de los NNA LGBTQ+ que entran en contacto con los servicios de protección infantil.

## Referencias

- ACS - Administration of Children's Services. (2018). *LGBTQ+ Policy*. New York. Recuperado de: <https://www1.nyc.gov/site/acs/about/LGBTQ+-policies.page>
- De Pedro, K. T., Lynch, R. J. y Esqueda, M. C. (2018). Understanding safety, victimization and school climate among rural lesbian, gay, bisexual, transgender, and questioning (LGBTQ+) youth. *Journal of LGBT Youth*, 25(2), pp. 112-121.
- Dubowitz, H., Pitts, S. C., Litrownik, A. J., Cox, C. E., Runyan, D. y Black, M. M. (2005) Defining child neglect based on child protective services data. *Child Abuse y Neglect*, 29(5), pp. 493–451.

- Elze, D. (2014). LGBT youth and their families. En Mallon, G.P. y Hess, P.M. (eds.), *Child welfare for the 21<sup>st</sup> century* (pp. 158-178). New York: Columbia University Press.
- Feinstein, R., Greenblatt, A., Hass, L., Kohn, S. y Rana, J. (2001). *Justice for all? A Report on lesbian, gay, bisexual and transgendered youth in the New York juvenile justice system*. New York: Urban Justice Center.
- Fish, J.N., Baams, L., Wojciak, A.S., et al. (2019). Are sexual minority youth overrepresented in foster care, child welfare, and out-of-home placement? findings from nationally representative data. *Child Abuse Neglect*, 89, pp. 203-211.
- Friedman, M. S., Marshal, M.P., Guadamuz, T.E., Wei, C., Wong, C.F., Saewyc, E.M. y Stall, R. (2011). A meta-analysis of disparities in childhood sexual abuse, parental physical abuse, and peer victimization among sexual minority and sexual nonminority individuals. *American Journal of Public Health*, 101 (8), pp. 1481–1494.
- Fluke, J. D., López López, M., Benbenishty, R., Knorth, E. y Baumann, D. J. (eds.) (2020). *Decision-making and judgment in child welfare and protection: Theory, research, and practice*. New York: Oxford University Press.
- Gilbert, N., Parton, N. y Skivenes, M. (2011). *Child protection systems: International trends and orientations*. New York: Oxford University Press.
- Goldstein, J., Solnit, A.J., Goldstein, S., y Freud. A. (1996). *The best interest of the child*. New York: The Free Press.
- Hershberger, S.L. y D’Augelli, A. R. (1995). The impact of victimization on the mental health and suicidality of lesbian, gay, and bisexual youths. *Developmental Psychology*, 31(1), pp. 65-74.
- Kaasbøll, J. y Paulsen, V. (2019). What is known about the LGBTQ perspective in child welfare services? A scoping review protocol. *BMJ Open*, 9(9), doi: [10.1136/bmjopen-2019-030675](https://doi.org/10.1136/bmjopen-2019-030675).
- Lorthridge, J., Evans, M., Heaton, L., Stevens, L. y Phillips, L. (2018). Strengthening family connections and support for youth in foster care

who identify as LGBTQ+: Findings from the PII-RISE evaluation. *Child Welfare*, 96(1), pp. 53-78.

- Maccio, E., y Ferguson, K. (2016). Services to LGBTQ+ runaway and homeless youth: Gaps and recommendations, *Children and Youth Services Review*, 63, pp. 47–57.
- Mallon, G. P. (1994). Counseling strategies with gay and lesbian youth. En T. DeCrescenzo (ed.), *Helping gay and lesbian youth: New policies, new programs, new practices*. New York: Haworth Press, pp. 75-91.
- . (1998a). Gay, lesbian and bisexual orientation in childhood and adolescence. En G. Appleby y J. Anastas (eds.), *Not just a passing phase: Social work with gay, lesbian, and bisexual people*. New York: Columbia University Press, pp. 123-144.
- . (1998b). *We don't exactly get the welcome wagon: The experiences of gay and lesbian adolescents in child welfare systems*. New York: Columbia University Press.
- . (1999). *Let's get this straight: A gay and lesbian affirming approach to child welfare*. New York: Columbia University Press.
- . (2002). There's no place like home: Achieving safety, permanency, and well-being for lesbian and gay adolescents in out-of-home care settings. *Child Welfare*, 81(2), pp. 407-439.
- . (ed.). (2009). *Social work practice with transgender and gender variant youth* (2a ed.). New York: Routledge.
- . (ed.). (2017). *Social work practice with lesbian, gay, bisexual, and transgender people* (3a ed.). New York: Routledge.
- . (2018). *A practice guide for working with LGBTQ+ youth in the child welfare system*. Baton Rouge, LA: Louisiana Department of Children and Family Services.
- . (2019). *LGBTQ youth issues: A practical guide for youth workers serving lesbian, gay, bisexual, transgender y questioning youth* (3a ed.). Washington: CWLA Press.
- . (2021). *Strategies for child welfare professionals working with transgender and gender expansive youth*. London: Jessica Kingsley.
- . y DeCrescenzo, T. (2008). *Social work practice with transgender*

and gender variant children and youth. In G.P. Mallon (ed.), *Social work practice with transgender and gender variant youth* (2a ed.). New York: Routledge, pp. 65-86.

- Mc Cormick, A. (2018). *LGBTQ+ youth in foster care*. New York: Routledge.
- Merkel-Holguin, L., Fluke, J.D. y Krugman, R. (2019). *National systems of child protection: Understanding the international variability and context for developing policy and practice*. New York: Springer.
- Paul, J. (2018). *Under the radar: Exploring support for lesbian, gay, bisexual transgender, queer and questioning (LGBTQ) young people transitioning from foster care to emerging adulthood*. Doctoral dissertation. Madison, WI: University of Wisconsin-Madison.
- Pecora, P., Chahine, Z. y Graham, J. (2013). Safety and risk assessment frameworks: Overview and implications for child maltreatment fatalities. *Child Welfare*, 92(3), pp. 143-60.
- Perez-Carrillo, S. (2018). *Youth survey reveals significant disparities for youth of color and LGBT youth*. Denver: Colorado Children's Campaign.
- Potoczniak, D., Crosbie-Burnett, M. y Saltzburg, N. (2009) Experiences regarding coming out to parents among African American, Hispanic, and White gay, lesbian, bisexual, transgender, and questioning adolescents. *Journal of Gay y Lesbian Social Services*, 21, (2-3), pp. 189-192
- Roberts, A.L., Rosario, M., Corliss, H.L., Koenen, K.C., y Austin, S.B. (2012). Elevated risk of posttraumatic stress in sexual minority youths: Mediation by childhood abuse and gender nonconformity. *American Journal of Public Health*, 102(8), pp. 1587-1593.
- Ryan, C., Russell, S. T., Huebner, D. M., Diaz, R. y Sanchez, J. (2010). Family acceptance in adolescence and the health of LGBT young adults. *Journal of Child and Adolescent Psychiatric Nursing*, 23(4), pp. 205-213.
- U.S. Department of Health y Human Services. (2018). U.S. Department of Health y Human Services [HHS], Administration for Children and

Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau. *Child maltreatment 2018*. Recuperado de: <http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/research-data-technology/statistics-research/child-maltreatment>

Weeks, A., Altman, D., Stevens, A., Lorthridge, J., Heaton, L. (2018). Strengthening the workforce to support youth in foster care who identify as LGBTQ++ through increasing LGBTQ+ competency: Trainers' experience with bias. *Child Welfare*, 96(2), pp. 125-177.

Wilson, B.D.M., Cooper, K., Kastanis, A., y Nezhad, S. (2014). *Sexual and gender minority youth in foster care: Assessing disproportionality and disparities in Los Angeles*. Los Angeles: The Williams Institute, UCLA School of Law.

# **EDUCANDO A LA ALDEA: UN MODELO DE TRABAJO PARA EL ACOGIMIENTO PROFESIONALIZADO CREADO A TRAVÉS DEL INTERCAMBIO ENTRE PRÁCTICA E INVESTIGACIÓN**

*Leo Vincent*

## **Introducción**

No es de extrañar que a menudo exista una brecha entre la investigación y la práctica. Las diferentes audiencias, tiempos y motivaciones hacen que la posibilidad de coger el desarrollo del ámbito de la protección infantil sea un desafío. El campo de la investigación y sus profesionales tienden a diseñar modelos y métodos abstractos que se centran en grandes teorías y en el largo plazo, mientras que los profesionales tienden por lo general a focalizarse en soluciones a corto plazo que abordan necesidades individuales o mejoras a nivel local. Los profesionales del ámbito práctico actúan a partir de la necesidad de cambiar algo en el presente, relegando gran parte de la investigación publicada a la pila de lecturas cada vez mayor a la que esperan llegar algún día. Estas diferencias conducen a suposiciones sobre el otro. Los profesionales de la investigación se consideran agentes con autoridad sobre un conocimiento (Sholoch, 2012), mientras que los profesionales del ámbito práctico son a menudo considerados como agentes resistentes al cambio.

Desde 2010, Cornerstones Youth Care, con sede en el norte de los Países Bajos, trabaja para superar las suposiciones hechas por los profesionales sobre los investigadores y viceversa, desarrollando no solo un nuevo modelo de trabajo con los niños, niñas y adolescentes

(NNA) atendidos en el sistema de protección, sino también un modelo de interacción en la intersección entre investigación y práctica. Este capítulo describe dicho modelo tal como lo experimentan los usuarios de servicios o quienes son proveedores de servicios. Intercalado dentro del modelo, está la narrativa de la interacción entre la investigación y la práctica, demostrando que si bien las motivaciones y metodologías pueden diferir, los profesionales y los investigadores se necesitan mutuamente para resolver los problemas que enfrentan dentro de su campo de trabajo.

## Situándonos en el contexto de la protección infantil

La familia se considera la base de la sociedad y el entorno natural para la protección y el cuidado de los NNA. Por lo tanto, todos los esfuerzos del sistema de protección deben centrarse en permitir que los NNA permanezcan o regresen al cuidado de sus padres y madres o, cuando sea apropiado, de otros familiares cercanos o familia extensa (Directrices de las Naciones Unidas para el cuidado alternativo de los niños, 2010, p. 2). Desafortunadamente, algunos NNA crecen con escasa o insuficiente atención y protección por parte de sus familias. Para estos NNA, el Estado es responsable de garantizar un cuidado alternativo adecuado a través del acogimiento familiar, el acogimiento familiar profesionalizado o el acogimiento residencial.

En los Países Bajos, los NNA que han sido separados de su familia por el sistema de protección deben ser acogidos en una familia alternativa o en una familia profesionalizada (Ley de Atención a la Infancia, 2015). Solo cuando no resulta posible la colocación en una familia de acogida o en una familia profesionalizada, se debe considerar una acogida residencial como solución alternativa.

El acogimiento profesionalizado no es un fenómeno nuevo en el contexto europeo. En los Países Bajos, ya a principios del siglo xx surgieron iniciativas similares a las familias profesionales en el

panorama de la protección infantil. Este tipo de acogida familiar ha ido experimentando importantes desarrollos a lo largo de las últimas décadas (de Baat y Berg-le Clercq, 2013). Desde el establecimiento de la Ley de Atención a la Infancia en 2015, que establece que los NNA que ya no pueden vivir con su familia han de ser acogidos por familias alternativas o profesionalizadas, se ha ido prestando mayor atención a la figura de los acogedores profesionales.

En los últimos años, el número de acogedores profesionales ha aumentado significativamente (CBS, 2018). En 2018, más de 3 100 NNA fueron colocados con 937 familias de acogida profesionalizada en los Países Bajos (NJI, n.d.). Hoy en día, existen varias formas de acogimiento profesionalizado, que van desde familias especializadas a pequeña escala que tienen de dos a tres NNA, hasta hogares de mayor tamaño que se asemejan a la atención residencial en grupos familiares.

En respuesta al importante desarrollo del acogimiento profesionalizado en Países Bajos, en 2019 se establecieron los Criterios de Calidad para las Familias de Acogida Profesionales (2019), que proporcionan una definición del acogimiento profesionalizado. Una familia de acogida profesional se define como una forma de acogida a pequeña escala, organizada a partir de un sistema familiar natural, donde los acogedores profesionales, de acuerdo con el principio 24x7 ofrecen educación, apoyo y cuidado a los niños y jóvenes acogidos en sus hogares, y que requieren de un apoyo intensivo y profesional, temporal o a largo plazo, como resultado de experiencias traumáticas y/o problemas complejos.

En una familia de acogida profesional, al menos uno de los acogedores debe poseer formación como profesional de la protección infantil. Es por ello que el acogimiento profesionalizado se considera una profesión remunerada. Se espera que los acogedores puedan ofrecer un cuidado profesional a través de la proximidad permanente con el menor. Puesto que el NNA acogido por una familia se convierte en parte del contexto familiar en sentido amplio, la vida familiar cotidiana se considera el propio contexto de

la intervención. Los Criterios de Calidad para las Familias de Acogida Profesionales (2019) se refieren a esto como una forma híbrida de acogida, a la vez normalizada y profesionalizada o terapéutica.

Cornerstones Youth Care ofrece acogimiento profesionalizado para NNA de entre 6 y 18 años. Estos NNA a menudo han experimentado múltiples adversidades y complejidades durante su infancia, como el abuso y la negligencia en combinación con eventos traumáticos en sus vidas (de Baat y Berg-le Clercq, 2013; Kwaliteitscriteria Gezinshuizen, 2019). Las familias profesionalizadas de Cornerstones Youth Care apoyan a estos NNA, brindándoles una atención de calidad adecuada y personalizada en el contexto de la vida familiar cotidiana. La forma flexible de atención se centra en las necesidades identificadas y evaluadas de los NNA y sus familias.

Cornerstones Youth Care considera que la atención de calidad para NNA depende en gran medida de la alianza de trabajo creada entre los propios NNA y las personas que los rodean (ver también: Hawley y Weisz, 2005; Jager, 2016). El cuidado diario es proporcionado por familias profesionalizadas que son apoyadas y supervisadas por Cornerstones Youth Care. Las familias reciben el apoyo de un equipo multidisciplinar de profesionales cualificados con experiencia especializada y complementaria. El personal de apoyo permite que las familias de acogida creen un entorno de vida y aprendizaje saludable y abierto, que proporcione a los NNA un entorno óptimo para su desarrollo (Van der Helm, 2018; 2017).

Dentro de las familias profesionalizadas de Cornerstones Youth Care, la vida familiar se desarrolla principalmente a través de la provisión de cuidados y apoyo diarios para lograr el desarrollo, el bienestar y la protección de los NNA. Junto a esto, la vida familiar también se desarrolla a través de la facilitación del contacto con la familia de origen. Como establecen las Directrices para el Cuidado Alternativo de los NNA (2010), en caso de ser colocados en un acogimiento familiar profesionalizado, deben poder mantener el contacto con su familia de origen, a menos que se considere

perjudicial para ellos. Como resultado, la toma de decisiones para el acogimiento debe tener en cuenta la posibilidad de que el NNA continúe su educación, vida social y cultural (Directrices de las Naciones Unidas para el Cuidado Alternativo de los NNA, 2010). Cornerstones Youth Care facilita activamente el contacto con la familia de origen, no solo para promover la posibilidad del retorno a la familia de origen, sino también para ayudar a los NNA a construir su identidad.

Un paso importante para la implementación del marco de trabajo Educando a la Aldea (en inglés: Raising the Village) ha sido la toma de conciencia de los profesionales de que un número cada vez mayor de NNA que están en acogimiento familiar son también miembros de grupos marginalizados en nuestra sociedad. A través la evaluación y seguimiento de los casos de NNA acogidos, Cornerstones ha podido manifestar cómo otras formas de marginación relacionadas con sus antecedentes familiares, orientación sexual, identidad de género, clase social, discapacidad, raza y/o cultura pueden intersectar con sus experiencias en el sistema de protección (Konstantoni *et al.*, 2014). Como resultado, Cornerstones ha puesto en marcha un programa de revisión de casos para asegurar que todas las decisiones y acciones tomadas por las familias profesionalizadas y otros profesionales de la organización tienen en cuenta diferentes características del NNA como su sexualidad e identidad de género, la presencia de discapacidades, origen étnico, cultura, idioma, religión y otros aspectos de su identidad.

Con este propósito de transformación, Cornerstones comenzó a desarrollar en 2017 una nueva forma de trabajar que no solo abordara las preocupaciones establecidas en el plan de calidad para el acogimiento profesional, sino que también abordara e intentara eliminar las barreras estructurales de la opresión que los NNA continúan afrontando mientras están en acogimiento familiar. Para este proyecto, Cornerstones buscó en primer lugar la opinión y el asesoramiento de los usuarios del servicio antes de considerar el

impacto que las nuevas metodologías y herramientas desarrolladas desde el ámbito académico podrían tener en el logro de nuestros objetivos. Como profesionales, éramos conocedores de los desafíos a los que nos enfrentábamos todos los días y, sin embargo, luchamos por encontrar en la investigación y el mundo académico la teoría que explicara lo que estábamos viendo. Los dos campos parecían distantes entre sí y, a veces, causantes de frustración mutua. Sin embargo, también sabíamos que para producir un cambio que fuera sostenible, necesitábamos la ayuda de aquellos cuya experiencia estaba en la investigación, el desarrollo y la evaluación de cualquier modelo nuevo que decidiéramos implementar.

Una colaboración con la Universidad de Groningen (UG) nos permitió indagar en la disonancia entre investigación, academia y práctica. En la Facultad de Ciencias del Comportamiento de la UG encontramos a un grupo de investigación comprometido con la deconstrucción de prácticas de investigación opresivas. Este grupo de académicos tenía el objetivo de convertirse en investigadores anti opresivos a través del reconocimiento del papel que la academia puede desempeñar en la justicia social. Su trabajo se centraba fundamentalmente en la participación infantil y en la ampliación de la participación de las propias personas investigadas en proyectos de investigación. Uno de sus objetivos era el de “revertir la mirada” (Strenga y Brown, 2015) no solo de quién estaba siendo investigado, sino también de quién estaba (o no) siendo escuchado en la investigación, cuestionándose los motivos para iniciar una investigación.

Uno de los efectos de la colaboración con este equipo de investigación fue que los profesionales de Cornerstones comenzaron a ver cómo al cambiar la forma en que se realiza la investigación, los resultados de ésta reflejaban con mayor precisión las experiencias vividas por los jóvenes, sus familias y los profesionales. En particular, el proyecto Audre de la UG (2017-2019) resulta un buen ejemplo de cómo al trabajar juntos como un equipo,

los jóvenes, profesionales y académicos pueden ser capaces de desarrollar un lenguaje común y objetivos compartidos, que en este caso resultó en la creación de una guía de acciones concretas que las organizaciones que trabajan en el ámbito de la infancia pueden adoptar para mejorar el cuidado de jóvenes LGBTQIA+ en protección (González *et al.*, 2021; López López *et al.* 2019).

A través de este proceso de diálogo y colaboración para la producción científica, los profesionales de Cornerstones adquirieron un papel activo en el desarrollo de la investigación, incluyendo el reclutamiento de participantes, los aspectos éticos, la interpretación de los resultados y la difusión de los productos de la investigación. A su vez, los colegas de la universidad se convirtieron en una valiosa fuente de conocimiento y experiencia para discutir casos individuales que Cornerstones estaba tratando.

A través de la UG, Cornerstones desarrolló nuevos contactos con la Universidad de East Anglia, en Reino Unido, y la Oficina del Defensor de la Infancia en Países Bajos. Estas conexiones han sido fundamentales en el desarrollo del modelo Educando a la Aldea.

## El modelo Educando a la Aldea

Sencillo, respetuoso, transparente y honesto, orientado a la solución, marcando la diferencia, atendiendo a la diversidad, haciendo lo necesario, proporcionando una base segura, centrado en la comunidad, enfocado en la calidad, participación y trabajo en equipo son los elementos básicos del modelo (ver figura 1).



La experiencia nos dice que la implementación de nuevas investigaciones y desarrollos en el campo de la práctica puede suponer un importante reto. El desafío de implementar un nuevo modelo dentro de Cornerstones se hizo evidente rápidamente a través del *feedback* de los propios profesionales. En las conversaciones iniciales, los profesionales expresaron su entusiasmo por el nuevo modelo. Sin embargo, también expresaron su preocupación de que este nuevo modelo se convirtiera solo otro en una larga lista de nuevos métodos e instrumentos a implementar en la organización en un corto periodo de tiempo.

La implementación de nuevos modelos generalmente significa más trabajo para los profesionales. Por ello, considerábamos necesario abordar la llamada “fatiga del desarrollo” de los profesionales para garantizar que el modelo incluyera los conocimientos más recientes de la investigación y la práctica, haciendo justicia a los conocimientos y experiencias adquiridos, a la vez que creábamos un espacio para el aprendizaje, la reflexión y el crecimiento.

## La base segura

El modelo de base segura (en inglés: *Secure Base Model*; Schofield y Beek, 2014) es un marco conceptual y de trabajo que se centra en la promoción del apego y la resiliencia en el acogimiento familiar y la adopción. El modelo de base segura se asienta en la teoría del apego y vincula el apego a la resiliencia de los NNA. El modelo de

base segura constituye los cimientos del marco del trabajo de Educando a la Aldea y está presente a lo largo de todo el proceso de protección infantil y de cada una de las decisiones que toman los profesionales de Cornerstones sobre los NNA.

Proporcionar una base segura es especialmente importante para los NNA que son separados temporal o permanentemente de su familia de origen. Como explican Schofield y Beek (2014), los NNA que han sido sacados de una situación de crianza poco saludable, pueden desarrollar “ciclos destructivos” dejando poco o ningún espacio para la reparación de los daños causados en su pasado. Exponer a los NNA a entornos saludables, cálidos y seguros, con figuras que no solo adoptan un papel de padres, madres o cuidadores sino también un rol terapéutico, puede tener un efecto reparador sobre los daños experimentados en su pasado.

El modelo de base segura demuestra que todas las actividades de la “vida familiar” cotidiana (por ejemplo, desayunar, ir a la escuela o acostarse) encajan en el marco de trabajo y, por tanto, pueden tener un efecto potencialmente terapéutico en NNA. El modelo de base segura consta de cinco dimensiones de la prestación de cuidados: **disponibilidad** (ayudando al NNA a confiar), **sensibilidad** (ayudando al NNA a manejar los sentimientos), **aceptación** (desarrollando la autoestima del NNA), **cooperación** (ayudando al NNA a sentirse eficaz) y **pertenencia a la familia** (ayudando al NNA a pertenecer). Estas cinco dimensiones se superponen e interactúan entre sí para crear una base segura y proporcionar resiliencia para el NNA (Schofield y Beek, 2014, p. 2).

Schofield y Beek (2014; 2018) argumentan que las interacciones entre los cuidadores y los que reciben cuidados son los cimientos para crear una base segura, ya que proporcionan información sobre las interacciones terapéuticas entre las necesidades, el comportamiento, el pensamiento y los sentimientos del NNA y el pensamiento, sentimientos y comportamiento del cuidador. Según el modelo de base segura, el cuidado terapéutico puede implicar cambiar el pensamiento y las acciones de uno como cuidador, ser

persistente y, a veces, probar enfoques diferentes (Schofield y Beek, 2018).

La “fatiga del desarrollo” de los profesionales dentro de Cornerstones es un desafío reconocido por la Universidad de East Anglia, por lo que el equipo de investigación desarrolló aún más su marco para proporcionar una base segura para los profesionales:

Quando el equipo de trabajo social funciona como una base segura, esto puede ayudar a los profesionales a enfrentar las demandas emocionales del puesto. El concepto de base segura proviene de la teoría del apego, en la que nuestras relaciones con otras personas importantes, que están disponibles, son sensibles a nuestras necesidades y confiables, nos brindan una base segura a la que regresar cuando la vida es estresante, y nos brindan modelos mentales internos reconfortantes cuando estamos físicamente lejos de ellos. Esta base segura para la exploración reduce la ansiedad y nos permite involucrarnos con el mundo, considerar el mundo interno de los demás (empatía) y permanecer resilientes cuando la vida es estresante (traducido de Biggart *et al.*, 2017).

Esta reconceptualización del modelo de base segura supuso una motivación adicional para el desarrollo de nuestro modelo Educando a la Aldea. Utilizando el conocimiento y la experiencia obtenidos por la Universidad de East Anglia, el desarrollo de nuestro modelo consideró a los profesionales como miembros del equipo, adaptó el modelo para incluir el papel de las redes biológicas e incluyó el contexto organizacional, las políticas y procedimientos, y las vías de atención no residencial.

En la práctica, esto dio lugar a un “plan de cuidados” para los profesionales de Cornerstones y para los acogedores profesionalizados. En lugar de enfocar el desarrollo profesional únicamente sobre la base de un mayor aprendizaje, capacitación y logro de resultados medibles, el modelo Educando a la Aldea sitúa la base segura del profesional y del cuidador en el centro de la

interacción entre ellos y la organización en la que desempeñan su labor. En esencia, el modelo garantiza que todos los que participan en el acogimiento de un NNA reciban cuidados. Además, el modelo asume que son las interacciones entre todos los implicados las que posibilitan que el acogimiento del NNA proporcione una base segura.

Los acogedores profesionales se agrupan en equipos en los que el apoyo informal se integra en un marco que aborda los cinco elementos del modelo de base segura. Este marco proporciona una estructura para que los miembros del equipo exploren sus necesidades individuales y sus necesidades como equipo. Al centrarse en algo diferente al desarrollo profesional tradicional, se consideran y facilitan las necesidades integrales del profesional, proporcionando una sensación de libertad y seguridad a los profesionales en su trabajo.

Para atender las inquietudes de los profesionales sobre la posibilidad de que el nuevo modelo se convirtiera simplemente en un instrumento más a utilizar o en un método de trabajo temporal, Educando a la Aldea requirió un análisis crítico de los protocolos, políticas e instrucciones de trabajo de la organización, con el objetivo de eliminar o reescribir aquellos que obstaculizaran la implementación de este modelo de trabajo en la organización.

El desarrollo posterior del modelo se ha centrado en los entornos en los que crecen los NNA. Más allá del entorno profesional, existe el entorno físico que desempeña un papel clave en el desarrollo de los NNA. Educando a la Aldea considera los requisitos del entorno físico e intenta utilizar este entorno como una herramienta de intervención. Los colores, las imágenes, los juguetes, cómo se decora un dormitorio, en qué parte de la casa juega el niño o niña, dónde cuelga su abrigo... todos ellos son elementos clave para llevar el concepto de base segura al entorno físico y garantizar que sea un entorno en el que un NNA pueda interactuar e influir.

El modelo de base segura tal y como lo diseñaron los colegas de la Universidad de East Anglia se centra casi exclusivamente en los NNA

una vez acogidos en el sistema de protección. Sin embargo, nuestra experiencia en el ámbito práctico nos decía que la influencia de la familia de origen sigue siendo evidente y clave antes, durante y después de la colocación en el acogimiento familiar. Como resultado, el modelo Educando a la Aldea se extiende a la red de los NNA como un elemento central en la intervención. La formación, el apoyo y la orientación de las familias de origen es clave para que los NNA se sientan miembros de su familia y de su familia acogedora al mismo tiempo, reduciendo los conflictos de lealtad y aumentando la estabilidad de la acogida. En el futuro pretendemos explorar la posibilidad de crear un sistema inverso donde el NNA permanezca en su familia biológica contando con una red de base segura de profesionales, lo cual podría aumentar las posibilidades de permanecer dentro de su familia de origen.

La clave del éxito del desarrollo de este modelo ha sido la voluntad de los colegas en la Universidad de East Anglia de permitir y facilitar el desarrollo del modelo a través de conocimientos y experiencia generados fuera de la academia. Al facilitarnos este proceso, la Universidad de East Anglia renunció al control y al poder que a menudo viene con la investigación académica, reconociendo que el desarrollo de nuevas teorías y modelos no está desconectado de las experiencias de sus protagonistas. Esta reflexión crítica ha sido un elemento importante para la cooperación entre Cornerstones y la universidad. En este caso, el campo de la práctica, no el académico, ha determinado la inclusión de otras narrativas y voces en el desarrollo posterior de un modelo conceptual nacido en el ámbito académico. El resultado es un proceso que “intencional, consciente y repetidamente lleva nuestra conciencia a la pregunta de qué influye en nuestras percepciones, concepciones y respuestas” (Strega y Brown, 2015). La academia ha utilizado sus estructuras y privilegios, que a menudo son barreras para la participación, para permitir un proceso continuo de investigación basado en la práctica. A su vez, la práctica ha permitido a la academia acceder a experiencias vividas de voces tradicionalmente excluidas.

## Lecciones aprendidas y recomendaciones

La principal lección que hemos aprendido en el desarrollo del modelo Educando a la Aldea ha sido el reconocimiento de que con determinación, la academia y la práctica pueden trabajar juntas para influirse mutuamente de forma positiva. Al centrarse en el conocimiento adquirido en la práctica y dándole el mismo valor que la investigación académica, todos los participantes en el desarrollo del modelo han podido alcanzar objetivos relevantes para su función. El desarrollo adicional de oportunidades para que académicos y profesionales trabajen juntos como socios al mismo nivel, puede ser un factor crucial para avanzar hacia la visión de aprender de la práctica; la inspiración para ello podría extraerse del concepto de “hospitales universitarios”.

El desarrollo del modelo Educando a la Aldea, así como el modelo en sí, puede verse como comunidad de “adultos cuidadores”. Estos adultos pueden servir como modelos positivos y formar una conexión positiva con los NNA de las familias profesionalizadas. Estos adultos tienen la posibilidad de intercambiar impresiones y reflexionar entre ellos, tanto en línea como a través de encuentros físicos (por ejemplo, grupos de aprendizaje, círculos de aprendizaje, grupos de WhatsApp). De este modo, se produce un intercambio continuo entre las familias acogedoras, el equipo de Cornerstones y la red extensa, y nuestros socios académicos y de investigación, con el fin de optimizar la atención a los NNA. Nuestra forma de trabajo también permite a nuestras familias acogedoras ofrecer retroalimentación sobre nuestra investigación y desarrollo del modelo. Las narrativas y las experiencias son fundamentales para el desarrollo continuo de nuestro trabajo y es primordial que nos veamos como iguales en el proceso. Además, esta forma de colaboración asegura que todos (profesionales, académicos, investigadores, acogedores y NNA) tengan una plataforma para contar su historia e influir en la forma en que todos trabajamos.

## Referencias

- Biggart, L, Ward, E, Cook, L. y Schofield, G. (2017). The team as a secure base: Promoting resilience and competence in child and family social work. *Children and Youth Services Review*, 83, pp. 119-130.
- De Baat, M., y Berg-le Clercq, T. (2013). *Wat werkt in gezinshuizen?* Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut.
- González Álvarez, R., ten Brummelaar, M., Orwa, S. y López López, M. (2021). «I actually know that things will get better»: The many pathways to resilience of LGBTQIA+ youth in out-of-home care. *Children y Society*, pp. 1-15. <https://doi.org/10.1111/chso.12464>
- Hawley, K. M. y Weisz, J. R. (2005). Youth versus parent working alliance in usual clinical care: Distinctive associations with retention, satisfaction, and treatment outcome. *Journal of Clinical Child y Adolescent Psychology*, 34(1), pp. 117-128.
- Jager, M. (2016). *Unraveling the role of client-professional communication in psychosocial care* [dissertation]. Groningen: University of Groningen.
- Konstantoni, K., Kustatscher, M., Emejulu, A. y Sime, D. (2014). *Children's Rights, Social Justice and Social Identities in Scotland: Intersections in Research, Policy and Practice*. Glasgow: Scottish Universities Insight Institute.
- Kwaliteitscriteria Gezinshuizen (2019). *Kwaliteitscriteria Gezinshuizen. Kwaliteit van jeugdhulp in professionele gezinsvormen*. Hogeschool Leiden en NJI, namens het Kernteam Kwaliteitscriteria Gezinshuizen.
- López López, M., ten Brummelaar, M., González Álvarez, R., Pierzchawka, N., Orwa, S., et al. (2019). *'In my room, I was myself' The needs, wishes and experiences of LGBTQIA+ youth in out-of-home care in the Netherlands*. Research report. Groningen: University of Groningen.
- Schofield, G. y Beek, M. (2014). *The Secure Base Model. Promoting attachment and resilience in foster care and adoption*. London: CoramBAAF.

- Schofield, G. y Beek, M. (2018). *Attachment Handbook. For foster care and adoption*. London: CoramBAAF.
- Scholock, A. (2012) Methodology of the privileged: White anti-racist feminism, systemic ignorance, and epistemic uncertainty. *Hypatia*, 24(4), pp. 701-714.
- Strenga, S. y Brown, L. (2015). *Research as Resistance. Revisiting critical, indigenous and anti-oppressive approaches*. Toronto: Canadian Scholars' Press Womens' Press.
- UN Committee on the Rights of the Child (2013). *General Comment No. 14: On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29 May 2013, CRC/C/GC/14. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>
- UN General Assembly (2010). *Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee (A/64/434) 64/142. Guidelines for the Alternative Care of Children*.
- Van der Helm, G.H.P. (2017). *Naar een gemeenschappelijke opvoedingsstrategie in de residentiële jeugdzorg*. Leiden: Hogeschool Leiden.
- (2018). *Leren van leef-, leer- en werkklimaat. Een handleiding voor organisatieverbetering voor het management*. Leiden: Hogeschool Leiden.

# REFLEXIONES PARA UNA COMPARATIVA INTERNACIONAL DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SELECCIONADOS EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA

*Mónica López López*

*Hilda Paredes Dávila*

*María Beatriz Vizcarra Larrañaga*

El maltrato infantil es una constante histórica que se produce en todas las culturas y sociedades. Sin embargo, es en este último siglo cuando comienza a construirse como un problema social en los países que son objeto de análisis en esta obra, siendo uno de los principales motores de este cambio la aprobación de la Declaración de los Derechos del Niño, que en su artículo 9 recoge explícitamente que las niñas y niños “han de ser protegidos contra toda forma de abandono, crueldad y explotación”.

La forma de proteger a nuestra infancia depende de una serie de factores culturales y sociales que dan forma a los patrones de crianza y educación particulares de cada país, y que a su vez determinan las estructuras gubernamentales y privadas destinadas a la protección de la infancia en riesgo. En este libro, hemos tratado de analizar cómo se han organizado las respuestas al fenómeno del maltrato infantil en siete países de América Latina y Europa.

En la última década, se observa una atención creciente por entender lo que hacen “los otros” en materia de protección infantil, con importantes trabajos científicos comparativos sobre distintos aspectos de los sistemas de protección (Benbenishty *et al.*, 2015; Berrick *et al.*, 2015; Berrick *et al.*, 2017; Križ y Skivenes, 2013) y obras comprensivas que presentan la situación de diferentes sistemas de protección, generalmente aludiendo a países del llamado Norte Global (Del Valle, 2013; Merkel-Holguin *et al.*, 2019).

Estos trabajos han tratado de describir diferentes sistemas y prácticas de protección infantil, estableciendo semejanzas y discrepancias entre ellos, y en ocasiones tratando de explicar su origen.

Estas comparativas internacionales resultan enriquecedoras porque nos permiten aprender acerca de los otros, aprender de los otros, aprender acerca de nosotros mismos y aprender con los otros (Baistow, 2000). Por ejemplo, conocer cómo la protección infantil se organiza en otros países puede aumentar nuestro conocimiento y ampliar nuestros horizontes al exponernos a diferentes ideas y formas de hacer las cosas. Esta exposición a lo diferente puede ser muy estimulante ya que nos ayuda a expandir nuestros marcos de referencia sobre lo que es posible y nos motiva a pensar de manera más creativa. Analizar en profundidad las formas de proteger a la infancia en riesgo en otros países nos permite identificar buenas prácticas que transferir a nuestro contexto, o enfoques que puedan inspirar el desarrollo de estrategias futuras. Además, en ese proceso de aprender acerca de los demás, también podemos aprender sobre nosotros mismos, ya que el proceso de comprender el sistema de protección de otro país implica en cierta medida deconstruir el propio y cuestionar lo que se da por sentado en nuestras políticas y prácticas.

Ampliar horizontes y expandir marcos de referencia, estimular la creatividad e inspirar nuevas estrategias y buenas prácticas han sido los principales objetivos de las editoras de esta obra. En este último capítulo pretendemos sintetizar algunas de las principales lecciones que nosotras mismas hemos aprendido al sumergirnos en los diferentes sistemas de protección presentados a lo largo de las páginas de este libro.

## Rasgos comunes de los sistemas estudiados

Un aspecto común que comparten todos los países analizados es la suscripción de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y la

adecuación de sus políticas internas a este cuerpo legal. Esta adhesión ha implicado la aprobación en la mayoría de los países de una ley marco que reconoce y garantiza los derechos de la niñez, excepto en Chile que si bien ha ido gradualmente ajustando su legislación interna al paradigma de la CDN, es el único país de América Latina que aún no cuenta con una ley o código de protección integral de la Niñez.

En otro ámbito, en mayor o menor medida los países analizados comparten una definición de maltrato infantil que incluye entre otras manifestaciones el abuso físico, psicológico, sexual, la negligencia y la explotación sexual infantil. Algunos países, entre ellos Inglaterra, Países Bajos, Chile y México, reconocen también como maltrato el ser testigo de violencia entre los padres y la explotación sexual infantil. Otras formas como la Mutilación Genital Femenina o la radicalización ideológica-política de los NNA que son arrastrados al terrorismo islamista son fenómenos nuevos en Europa, mientras que en países de América Latina los niños soldados en Colombia y Guatemala, constituyen una forma grave de vulneración de derechos, así como los niños sicarios en México. Por otra parte, llama la atención que el castigo físico es ilegal solo en cuatro de los países comparados: Alemania, Países Bajos, Argentina y Chile, en Colombia está actualmente en trámite el proyecto de ley, mientras que Inglaterra, México y Guatemala aún lo permiten en el ámbito familiar.

Un tercer aspecto de comparación se relaciona con el reconocimiento creciente de la necesidad de mayor participación de los NNA y las familias, en las decisiones que les conciernen, aunque a tiempos diferentes, así Países Bajos, Inglaterra y Alemania encabezan los países en los cuales existen dispositivos especiales para que las opiniones de los NNA sean oídas y consideradas durante los procesos de toma de decisiones referidos de su colocación. Dentro de los países latinoamericanos, México, Guatemala y Argentina reconocen en su legislación marco el derecho de los niños a ser oídos, lo que se traduce en procedimientos específicos; en

Chile y Colombia, sin embargo, este aspecto no está consagrado en la legislación, por lo que solo es incluido en algunas normativas sectoriales.

## Diferencias en las orientaciones de la protección infantil

Los países analizados representan enfoques claramente diferentes en cuanto a su orientación sobre la protección infantil. Los trabajos realizados por Gilbert y colaboradores (Gilbert, 2012; Gilbert *et al.*, 2011) nos permiten categorizar los sistemas de protección en un continuo que va desde una orientación centrada en la seguridad infantil a una orientación focalizada en el apoyo familiar.

Las dos orientaciones se suelen definir a través de cuatro dimensiones. La primera tiene que ver con la forma en la que se entiende el problema del maltrato infantil. En los sistemas orientados a la seguridad infantil, el maltrato se concibe como una amenaza contra el bienestar infantil causada por unos padres inadecuados, incapaces de proteger y cubrir las necesidades básicas de sus hijos e hijas. En estos sistemas, el principio que guía la acción protectora es el de salvaguardar a los NNA del posible daño producido por una familia maltratante, revelando a menudo actitudes disciplinarias hacia los padres y madres. Por el contrario, en los sistemas de apoyo familiar, el maltrato es concebido como el resultado del estrés familiar originado por dificultades sociales, psicológicas y/o económicas (problemas de pobreza, abuso de sustancias, violencia de género, problemas de salud mental no tratados, etc.); por tanto, la respuesta desde el sistema de protección es tratar de disminuir los factores de riesgo que pueden estar afectando a las familias manteniendo, en la medida de lo posible, al NNA dentro de su propia familia.

La segunda dimensión se relaciona con la respuesta que el sistema ofrece ante una posible situación de maltrato infantil. En los sistemas orientados a la seguridad infantil, la respuesta del sistema

tiende a funcionar como un mecanismo para investigar la desviación de una manera altamente legalista. En cambio, en los sistemas orientados al apoyo familiar, la respuesta se suele centrar en la evaluación de necesidades del sistema familiar desde un punto de vista terapéutico y con la finalidad de determinar los servicios más pertinentes para cada caso.

En tercer lugar, estaría la dimensión relacionada con el trabajo profesional y las relaciones que se establecen con los clientes de los servicios de familia e infancia. En los sistemas orientados a la seguridad infantil, las relaciones que se establecen tienden a ser más asimétricas; el profesional tiene el poder y el conocimiento, y la familia adquiere un rol subordinado. Esta asimetría da lugar a que las relaciones entre profesionales y familias se vuelvan en ocasiones tensas y conflictivas. En cambio, en los sistemas orientados al apoyo familiar, se observa con más frecuencia un espíritu de colaboración, potenciándose en mayor medida la participación de los NNA y sus familias en la toma de decisiones.

Finalmente, una dimensión importante para categorizar los distintos sistemas de protección tiene que ver con el tipo de medidas proteccionales que se favorecen (voluntarias o judiciales). En los sistemas orientados a la seguridad infantil, tendemos a observar una mayor proporción de medidas de separación familiar a través de órdenes judiciales, mientras que en los sistemas orientados al apoyo familiar, se da una proporción mayor de acuerdos voluntarios con los padres para posibilitar la intervención protectora, incluso cuando esto supone la separación familiar y colocación en un centro residencial o una acogida familiar.

Entre los países descritos en este libro, Alemania y Países Bajos parecen encajar mejor con la llamada orientación de apoyo familiar, ya que ambos sistemas se caracterizan por un trabajo preventivo, ofreciendo una amplia gama de programas de apoyo familiar en una etapa temprana. Los desarrollos recientes de los marcos normativos de ambos países conceptualizan la protección infantil como un sistema de apoyo familiar que debe trabajar *con* las familias y no

simplemente *sobre* las familias, aumentando la centralidad de las voces de <sup>NNA</sup> y familias en la toma de decisiones. En estos países, la adopción nacional resulta prácticamente anecdótica evidenciando la importancia del mantenimiento de los lazos entre los <sup>NNA</sup> y sus familias incluso en aquellos casos de maltrato en los que una reunificación familiar resulta imposible.

El sistema de protección inglés muestra ciertos elementos de los modelos familiares, aunque sigue estando más cercano a la orientación de seguridad infantil y hacia enfoques más intervencionistas y legalistas, a pesar de que en la actualidad se considera necesario reducir el número de medidas de separación familiar. Este sistema, muy centrado en la detección del maltrato infantil y en el principio de planificación de la permanencia, promueve el uso de las medidas de adopción como una solución definitiva en aquellos casos en que el pronóstico de reunificación familiar es negativo.

Entre los países de América Latina, la tendencia mayoritaria ha sido hacia sistemas centrados en la seguridad infantil influenciada por la doctrina de la “situación irregular” que ha predominado por décadas en la región. Esta se basa en la concepción del rol del Estado como guardián del buen funcionamiento familiar y pone el acento en la falta de capacidad de la familia y a veces el propio “menor de edad” para adaptarse a las reglas sociales (Unicef, 2018). Si bien tanto en Argentina, Chile, Colombia, Guatemala y México la conceptualización del maltrato considera que puede ser ejercido no solo por los padres o cuidadores sino por otros agentes socializadores, como maestros, cuidadores o miembros de la comunidad, la respuesta frente a la vulneración por parte de los padres suele ser mayoritariamente judicial. Aun es frecuente la separación de los <sup>NNA</sup> de su entorno y, si bien la institucionalización ha ido en decremento en las últimas décadas en favor de la colocación familiar, sigue siendo una alternativa empleada frecuentemente, tal como se describe en el capítulo sobre Chile.

Es importante, sin embargo, ser cautelosos a la hora de comparar

países europeos con altos niveles de desarrollo social y económico, así como sistemas de bienestar de cobertura universal, con países latinoamericanos con niveles significativos de pobreza y desigualdad. No es posible obviar el impacto de la pobreza en las posibilidades de respuesta del Estado a las necesidades de los NNA y, por otra parte, la disyuntiva entre establecer políticas de carácter universal y la tendencia de los gobiernos hacia la focalización de los recursos en los grupos más desventajados, las cuales, como señala Torrado en el capítulo 3, pueden conducir a la dispersión de recursos y a segmentar los servicios sociales sin asegurar los mismos niveles de calidad, profundizando así la inequidad.

La singularidad de los sistemas de protección de la niñez en las diferentes regiones hace necesario el desarrollo de modelos regionales propios (Child Frontier, 2014). A partir de ello, Unicef (2018) propone para América Latina, un modelo de comparación con base en tres sistemas: Tutelar, Mixto y de Protección de Derechos, considerando una definición amplia del concepto de sistema de protección que no solo incluye la protección especial de los casos de violencia, abuso y explotación.

El primer modelo es el Tutelar o preconvenacional, es decir, aquel que nos remonta a la etapa previa o inicial de la adopción de la CDN. Esto significa que a pesar de que pasaron más de dos décadas, estos países no han avanzado significativamente desde la adopción de la CDN. Se podría decir que se mantienen en un estado preconvenacional donde las instituciones y la normativa no han acusado suficiente recibo de la ratificación de la CDN.

En los países representativos del segundo modelo, denominado Mixto, la CDN está vigente y ha tenido un nivel de influencia y cambio en la normativa e institucionalidad, pero no ha tenido todavía el efecto de cambiar el paradigma de intervención del Estado, persistiendo prácticas de carácter tutelar.

El tercer modelo de Enfoque de Derechos agrupa a países que a partir de la CDN han adoptado leyes para la protección integral de los

derechos de la niñez y la adolescencia. Para evaluar el nivel de desarrollo de los países, los autores proponen cuatro indicadores: *a)* ratificación de tratados de derechos humanos relevantes para los derechos de la niñez; *b)* existencia de un marco normativo nacional; *c)* existencia de un sistema nacional de protección integral de la niñez, y *d)* existencia de un sistema de protección contra la violencia. Este último debería considerar la prohibición normativa del castigo físico, prohibición normativa de todo tipo de violencia, política de prevención de la violencia descentralización, mecanismo de denuncias, circuito institucional de adopción de medidas de protección integral y explotación, control y revisión administrativa y judicial de carácter excepcional, interés superior, participación de los NNA, marco regulatorio y supervisión de entidades de prevención, protección y atención de la sociedad civil, recursos humanos adecuados, presupuesto, protección comunitaria basada en la comunidad y sistemas de información estadística.

De acuerdo con estos criterios, los países analizados corresponderían al segundo modelo. En su mayoría han promulgado leyes marco de garantías de derechos y suscritos protocolos internacionales complementarios a la CDN, cuentan con un Sistema de Protección contra la violencia que incluye: políticas de prevención, mecanismos de denuncia y supervisión. Sin embargo, en algunos se mantienen conceptos y prácticas propios del sistema tutelar (Chile y Colombia), y en otros la participación de los niños no está suficientemente garantizada, no se cuenta con recursos humanos adecuados o los sistemas de información estadística no son suficientemente confiables o actualizados, situación que afecta a todos los países analizados (Unicef, 2019).

## Diferencias en la organización de los sistemas

Los diferentes sistemas de protección pueden clasificarse en función de su estructura organizacional en centralizados, localizados o híbridos (Merkel-Holguin *et al.*, 2019). En los países con un sistema de protección centralizado, la responsabilidad de la prevención e

intervención recae fundamentalmente en un organismo gubernamental nacional. Los países con un sistema localizado se caracterizan por tener marcos legales a nivel nacional mientras que las autoridades locales son responsables del resto de funciones organizativas. Finalmente, existen sistemas híbridos que combinan la responsabilidad de los dominios organizativos.

Los países analizados en este libro varían ampliamente en la organización de la protección infantil, siendo la responsabilidad nacional en algunos y más descentralizada en otros. De los tres países europeos descritos en este libro, Inglaterra y Alemania son un buen ejemplo de la tendencia local (leyes nacionales y provisión de servicios desde las autoridades locales). Países Bajos representa un modelo híbrido donde los servicios sociales locales proporcionan servicios para NNA en riesgo, pero las situaciones más severas pasan a ser responsabilidad de una entidad nacional. En los países latinoamericanos no existe una única tendencia, observándose mayor disposición a la descentralización de los servicios en países con sistemas federales como Argentina, cuya Ley 26 061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes propone, entre otras medidas, la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia; o México, donde si bien la ley marco es de observancia en toda la república, los estados y municipios pueden establecer su propia normatividad. Por otra parte, Chile y Guatemala como estados unitarios tienden a concentrar mayor poder en los niveles centrales con menor autonomía en la provisión de servicios locales, aun cuando la creación de las Oficinas de Protección de Derechos en Chile (OPD) ha sido un avance significativo en la última década. Colombia es un caso intermedio que se define como un Estado unitario pero crecientemente descentralizado en que la promoción de estrategias, servicios y acciones orientadas a garantizar y restablecer los derechos de la infancia y la adolescencia son competencia en gran medida de las autoridades territoriales (Unicef, 2006). Con diversos

matices, la totalidad de los países analizados cuentan con leyes nacionales y estrategias locales, aunque varían en los niveles de coordinación en el ámbito local, donde algunos países como Inglaterra cuentan con una experiencia más prolongada.

## Diferencias en las respuestas de separación familiar

Como queda en evidencia en la primera parte del libro, los distintos países han seguido, con algunos matices, similares trayectorias en el desarrollo de sus sistemas de protección. Las primeras iniciativas surgen a mitad del siglo XIX, básicamente a cargo de grupos de caridad privados o instituciones religiosas, asumiendo el Estado posteriormente la responsabilidad del cuidado de los niños huérfanos o en situación de desamparo. En muchos casos, más que el bienestar de los NNA, el interés detrás de estas iniciativas era la protección del orden social, basada en el temor que estos NNA llegaran a ser delincuentes juveniles.

Este modelo de intervención caracterizado por la internación de los NNA en instituciones masivas por periodos prolongados de tiempo, fue desapareciendo en los países europeos durante el siglo XX, en favor del trabajo con la familia y el acogimiento familiar. Esta evolución ha sido más lenta en América Latina, como se expone en el texto. Si bien todos los países analizados se han comprometido, posterior a la firma de la CDN, a priorizar el trabajo preventivo con las familias y a la ampliación y el fortalecimiento de programas de acogimiento familiar, el avance ha sido dispar. En Argentina, si bien la institucionalización es la medida menos frecuente y se concentra fundamentalmente en adolescentes, un número importante de los jóvenes excede el tiempo máximo de estancia en instituciones establecido en la ley. En Chile se aprecia falta de acompañamiento a las familias en situación de vulnerabilidad para prevenir la separación familiar, y la pobreza es aún una causa de ingreso en centros residenciales. En México y Guatemala, los NN con

discapacidad, migrantes, solicitantes de asilo y refugiados están sobrerrepresentados en acogimiento residencial.

En todos los sistemas presentados en este libro, distinguimos dos tipos de medidas de protección para los NNA que han de ser separados de sus familias: el acogimiento residencial y el acogimiento familiar. En el primero, los NNA son atendidos en hogares residenciales o pisos tutelados por profesionales o voluntarios; mientras que en el segundo, los NNA son acogidos por familias de su propia red (acogimiento en familia extensa) o por familias externas o ajenas captadas en la sociedad, apoyadas profesionalmente, y en ocasiones económicamente, y supervisadas para asegurar la calidad del cuidado que proporcionan a los NNA. Dentro de esta segunda modalidad podríamos añadir los programas de acogimiento profesionalizado, que proporcionan una acogida en un hogar normalizado pero gestionado por un profesional o una pareja en la que al menos uno de los miembros tiene formación específica en protección infantil. Estos programas, en expansión en el caso de los Países Bajos (véase capítulo 5), suponen una medida especializada a caballo entre el acogimiento familiar y el acogimiento residencial en pequeñas unidades familiares.

La tendencia general en los países europeos presentados en este libro es la disminución del uso del acogimiento residencial en favor del acogimiento familiar, incluyendo el profesionalizado, siendo el caso más claro el de Inglaterra. Sin embargo, países como Alemania y Países Bajos aún presentan unas proporciones importantes de acogimiento residencial, ya que esta intervención incluye programas dirigidos a perfiles complejos (NNA con problemas de salud mental, migrantes no acompañados, jóvenes con problemas con la justicia o jóvenes mayores de 18 años en situaciones especiales).

A pesar de los buenos resultados puestos en relevancia en estudios sobre acogimiento en familia extensa en relación con la permanencia y la baja probabilidad de ruptura de la acogida (véase por ejemplo Del Valle *et al.*, 2009), ninguno de los países europeos

analizados en esta obra parece potenciar el uso del acogimiento en familia extensa.

## Conclusión

A lo largo de este capítulo hemos ido desgranando las similitudes y diferencias de los sistemas de protección infantil presentados en este libro y determinados por estructuras políticas, administrativas y judiciales muy distintas en cada país. Lejos de ofrecer un análisis comparativo, nuestra intención ha sido destacar una serie de elementos que nos permitan reflexionar y expandir marcos de referencia. Esperamos que este texto sea tan enriquecedor para las y los lectores como lo ha sido su elaboración para las editoras.

## Referencias

- Baistow, K. (2000). Cross-national research: what can we learn from inter-country comparisons? *Social Work in Europe*, 7(3), pp. 8–13.
- Benbenishty, R., Davidson-Arad, B., López, M., Devaney, J., Spratt, T., *et al.* (2015). Decision-making in child protection: an international comparative study on maltreatment substantiation, risk assessment and intervention recommendations and the role of professionals' child welfare attitudes. *Child Abuse and Neglect*, 49, pp. 63-75. doi:10.1016/j.chiabu.2015.03.015
- Berrick, J. D., Dickens, J., Pösö, T. y Skivenes, M. (2015). Children's involvement in care order decision-making: A cross-country analysis. *International Journal of Child Abuse y Neglect*. 49, pp. 128-141. doi:10.1016/j.chiabu.2015.07.001
- (2017). A cross-country comparison of child welfare system responses to children appearing to be at risk or in need of help. *Child Abuse Review*, 26(4), pp. 305-31. doi:10.1002/car.2485
- Del Valle, J. F., López, M., Montserrat, C. y Bravo, A. (2009). Twenty years of foster care in Spain: Profiles, patterns and outcomes. *Children and Youth Services Review*, 31, pp. 847-853.

- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (2019). *La adecuación normativa a la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina Avances y deudas con la niñez*. Unicef. Recuperado de <https://www.unicef.org/lac/informes/la-adequacion-normativa-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-en-america-latina>
- Gilbert, N. (2012). A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results. *Children and Youth Services Review*, 34(3), pp. 532–536. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2011.10.014>.
- Gilbert, N., Parton, N. y Skivenes, M. (2011). *Child protection systems: International trends and orientations*. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780199793358.003.0012
- Križ, K., y Skivenes, M. (2013). Systemic differences in views on risk: A comparative case vignette study of risk assessment in England, Norway and the United States (California). *Children and Youth Services Review*, 35(11), pp. 1862-1870. doi:10.1016/j.childyouth.2013.09.001
- Merkel-Holguin, L., Krugman, R. D. y Fluke J. (2019). *National Systems of Child Protection. Understanding the International Variability and Context of Developing Policy and Practice*. New York: Springer.
- Morlachetti, A. (2018). *Hacia una medición de los sistemas de protección de la niñez en América Latina y el Caribe: herramienta de indicadores*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Unicef. Recuperado de: [https://www.unicef.org/ecuador/media/3751/file/Ecuador\\_Hacia-una-medicion\\_sistemas\\_proteccion.pdf.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/media/3751/file/Ecuador_Hacia-una-medicion_sistemas_proteccion.pdf.pdf)

## **Reseñas biográficas**

### **Christina Baglietto**

Christina Baglietto es Licenciada en Derecho Inglés y Derecho Español por la Universidad de Kent, Reino Unido y la Universidad Complutense de Madrid, España, y cuenta con una Maestría en Derechos Humanos de la Universidad de Essex, Reino Unido. Desde el año 2008, Christina ha fungido como Consultora en la promoción del enfoque de derechos de los niños y niñas así como brindando asesoramiento técnico en las políticas, normas y prácticas relativas a la protección de la niñez sin cuidados parentales en varios países de América Latina y otras regiones, en particular para distintas oficinas de UNICEF, la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, el Servicio Social Internacional y RELAF. También funge como Asesora Regional para América Latina del Servicio Social Internacional.

### **Nina Biehal**

Nina Biehal, PhD, se unió a la Universidad de York en 1995 como becaria de investigación, trabajando inicialmente en la Unidad de Investigación y Desarrollo de Trabajo Social y luego en la Unidad de Investigación de Política Social (SPRU). Antes de unirse a la Universidad de York, había sido trabajadora social en Londres y Leeds y becaria de investigación en la Universidad de Bradford y la Universidad de Leeds. Fue directora del Equipo de Investigación en Trabajo Social Infantil y Juvenil de la SPRU desde 2007 hasta 2013. Sus intereses de investigación se centran en los niños, niñas y jóvenes vulnerables y sus familias, en particular la infancia atendida en los sistemas de protección infantil.

### **Helen Bouma**

Helen Bouma, PhD, worked as a researcher on the Hestia research

project: a comparative research project on child protection policy and practice in England, Germany and the Netherlands. In 2019, she completed her doctoral thesis on the topic of children's needs and participation in the Dutch child protection system at the University of Groningen. Currently, she is working as a researcher at an expertise and treatment centre for children and adults who are or have been confronted by violence, such as domestic violence, sexual exploitation or honour-based violence.

### **Martha Frías Armenta**

Profesora titular del departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora. Licenciada en derecho por parte de la Universidad de Sonora, obtuvo la maestría y el doctorado en la Universidad de Arizona en el área de Psicología Jurídica. Su línea de investigación se centra en la conducta antisocial y delictiva, incluyendo violencia intrafamiliar, delincuencia juvenil, justicia restaurativa, justicia procedimental y distributiva y delito ecológico. Además, es evaluadora de proyectos de investigación en los Consejos de Ciencia y tecnología de México y España y funge como editora de varias revistas nacionales e internacionales. Ha sido nombrada como investigadora distinguida de la División de Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora por varios años. Fue asesora externa del Instituto Sonorense de la Mujer del Estado de Sonora durante 2005 y directora general del Instituto de Tratamiento y Aplicación de Medidas para Adolescentes en conflicto con la ley del Estado de Sonora del 2009 al 2011.

### **Manuela García Quiroga**

Manuela García Quiroga es Psicóloga, obtuvo su Doctorado (PhD) en la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Tiene vasta experiencia de trabajo clínico con niños, familias y cuidadores. Ha sido relatora en diversos cursos para equipos de salud pública y de sistemas de protección. Desde 2016 es académica de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Su línea de investigación es vínculo afectivo y participación infantil en los sistemas de protección, en particular, en cuidados alternativos. Actualmente es

investigadora responsable en el proyecto Fondecyt sobre participación infantil en sistemas de protección, que explora las voces de los distintos actores del proceso.

### **Hans Grietens**

Profesor de la Unidad de Investigación en Educación Especial y Parentalidad de la Universidad de Lovaina, Bélgica. Obtuvo una maestría en psicología clínica infantil y del desarrollo de dicha universidad y comenzó su carrera académica en 1990. Desde entonces, ha desarrollado numerosas investigaciones sobre protección infantil, incluyendo la toma de decisiones en los sistemas de cuidado, la reunificación familiar, y las experiencias y necesidades de los niños y niñas en acogimiento familiar. Desde el año 2005 es el presidente de la Asociación Científica Europea para la Atención a la Infancia y Adolescencia (EUSARF).

### **Mariana Incarnato**

Mariana Incarnato, nació en Argentina. Es Licenciada en Psicología y Master en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por FLACSO. Es especialista en el trabajo con familias y niños/as en situación de dificultad social Mariana es Fundadora de Doncel y La Red latinoamericana de egresados de protección ambas organizaciones dedicadas a estudiar los procesos de transición del sistema de cuidados alternativos de adolescentes y jóvenes hacia la vida adulta en America Latina. Doncel ha participado activamente para la aprobación de la ley 27.364 de egreso asistido en Argentina.

### **Pamela Jiménez Etcheverría**

Pamela Jiménez Etcheverría obtuvo su doctorado en Psicología en la Universidad de Cambridge, Inglaterra y su magister en Evaluación Psicológica Clínica y Forense en la Universidad de Salamanca, España. En su investigación doctoral comparó en Chile el desarrollo psicológico de niños adoptados con el de niños viviendo en instituciones, y exploró factores asociados con el bienestar psicológico de los niños adoptados. Pamela al finalizar su programa doctoral se integra como investigadora y docente en la Universidad

de La Frontera, estando hoy particularmente interesada en la investigación sobre temas que contribuyan a una mejor toma de decisiones en protección infantil.

### **Erik Knorth**

Erik J. Knorth, PhD, es psicólogo infantil y profesor titular (emérito) en la Facultad de Ciencias Sociales y del Comportamiento de la Universidad de Groningen en los Países Bajos. Su investigación se centra en las características de los servicios de protección infantil y las intervenciones para niños, niñas y jóvenes con problemas emocionales y de conducta graves. Erik es miembro fundador y ex vicepresidente de EUSARF y miembro del Grupo de Trabajo Internacional sobre Atención Residencial Terapéutica. La mayoría de sus publicaciones académicas, incluidos cuarenta libros y números especiales, se pueden encontrar en ResearchGate. En 2018 fue nombrado por el Rey de los Países Bajos como Caballero de la Orden de Orange-Nassau.

### **Mónica López López**

Mónica López López obtuvo su doctorado en Psicología en la Universidad de Oviedo, España. Desde 2012 es profesora en la Universidad de Groningen, Países Bajos. En su investigación, Mónica se centra en la toma de decisiones en los sistemas de protección infantil desde una perspectiva comparada. Entre sus proyectos recientes se encuentra Hestia, un proyecto internacional financiado con fondos europeos que compara políticas y prácticas de protección infantil en Inglaterra, Alemania y los Países Bajos. Mónica es miembro del consejo directivo de la Asociación Científica Europea para la Atención a la Infancia y Adolescencia (EUSARF).

### **Leticia Ivonne López Villarreal**

Obtuvo su doctorado en Ciencias Sociales en el Tecnológico de Monterrey. Ha colaborado en el desarrollo de diferentes proyectos e iniciativas sociales, así como realizado publicaciones académicas en el tema de derechos de infancia y adolescencia. Fundó la organización de Pequeños Gigantes Mexicanos A.C. que protege

los derechos de niñas, niños y adolescentes que habitan y egresan de Casas Hogar. Es profesora investigadora y candidata del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), responsable de dos Cátedras de Investigación: Cátedra por la Infancia, Cátedra de Educación para el Servicio y Directora del Centro para la Solidaridad y la Filantropía de la Universidad de Monterrey (UDEM).

### **Gerald P. Mallon**

Profesor y decano de la Escuela de Trabajo Social de Hunter College en la City University de Nueva York. Durante más de 45 años ha sido educador e investigador en protección y bienestar infantil, además de trabajar en el ámbito práctico. Mallon ha sido reconocido como el pionero en la investigación y desarrollo de programas para juventud LGBTQ+ en entornos de protección infantil. También ha escrito extensamente sobre el acogimiento familiar y la adopción LGBTQ+. A través de sus esfuerzos de investigación, defensa y capacitación, ha contribuido a cambios importantes en las políticas y prácticas relacionadas con los jóvenes LGBTQ+ en diversos estados de los EEUU.

### **Floor Middel**

Floor Middel, MSc, works as a teacher and researcher at the University of Groningen. She has been involved in the Hestia research project: a comparative research project on child protection policy and practice in England, Germany and the Netherlands. Currently, she is finalizing her doctoral dissertation on the topic of racial/ethnic and gender disparities in child protection decision-making.

### **Hilda Paredes Dávila**

Estudió la licenciatura y maestría en la Facultad de Psicología de la UNAM y actualmente, es candidata al Doctorado en Psicología en la misma institución. Desde 1994 es docente del Posgrado y de la Licenciatura en Psicología (UNAM). Es responsable de la Sala de Lectura "Nibros" del Centro Comunitario "Dr. Julián MacGregor y Sánchez Navarro" UNAM, donde se promociona el bienestar infantil

a través de la lectura, la escritura y las matemáticas. A partir de 2017 colabora con la Universidad de Groningen y la Universidad de la Frontera de Temuco, Chile en proyectos de investigación sobre cuidado y protección infantil.

### **Florencia Rodriguez**

Florencia Rodriguez es Licenciada en Sociología y Maestranda de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en Investigación en Ciencias Sociales. Forma parte de diversos grupos de investigación sobre transiciones juveniles en contextos de vulnerabilidad social en Argentina. Tiene un amplio recorrido profesional en el tercer sector, con experiencia en investigación con enfoque participativo y desde una perspectiva de derechos. Actualmente, es responsable del área de Investigación de la Asociación Civil por los derechos de niños/as y adolescentes Doncel.

### **María Cristina Torrado**

Por más de 30 años ha sido profesora del Departamento de Psicología de la Universidad Nacional de Colombia en el campo del desarrollo infantil temprano, en el que obtuvo el título de Magíster en Psicología de la Universidad del Valle en 1999. Lidera el *Observatorio sobre infancia*, grupo académico que desarrolla, desde una perspectiva interdisciplinaria, actividades de docencia, investigación y extensión sobre la infancia colombiana. Su campo de trabajo académico ha girado en torno a los derechos de las niñas y niños más pequeños y las políticas públicas orientadas a su garantía.

### **María Beatriz Vizcarra Larrañaga**

Es licenciada en Psicología de la Universidad Católica de Chile y Doctora en Educación de la Universidad de Barcelona. Desde 1989 es académica del Departamento de Psicología de la Universidad de La Frontera en Temuco, Chile. Ha ejercido docencia en pre y post grado en el ámbito de evaluación psicológica, violencia de género y diversidad sexual. Ha liderado y participado en proyectos de investigación en el área de la violencia intrafamiliar, abuso sexual

infantil y violencia de género. Es miembro de la Red chilena de Infancias, Familias y Sistemas de Cuidado.

### **Leo Wieldraaijer-Vincent**

Leo Wieldraaijer-Vincent creció en el sistema de protección infantil, ha sido familia acogedora y en la actualidad desempeña el papel de director de Cornerstones Youth Care, una organización que proporciona acogimiento familiar profesionalizado en los Países Bajos. Tiene una Maestría en Igualdad y Diversidad, y una Licenciatura en Estudios Internacionales y Economía. Desde 2020 es miembro de la Royal Society for Arts, Manufactures and Commerce y es un investigador independiente vinculado a varias universidades, centrándose en estudios sobre la protección infantil desde una perspectiva interseccional. Es el autor de *Raising the Village: A Framework for Wellbeing and Resilience*.

### **Susanne Witte**

Susanne Witte, PhD, es psicóloga familiar; recibió su doctorado en la Universidad Ludwig Maximilian de Munich, Alemania. Actualmente trabaja en el Instituto Alemán de la Juventud, ubicado en Munich. Está realizando estudios que cubren una amplia gama de temas relacionados con el maltrato infantil. Sus intereses de investigación específicos son las relaciones entre hermanos en el contexto del maltrato infantil, la capacitación de profesionales para prevenir el maltrato infantil y las comparaciones internacionales de las actividades de protección infantil.

### **María Isabel Zavala Rubilar**

María Isabel Zavala Rubilar, Licenciada en Trabajo Social, obtuvo su doctorado en Psicología en la Universidad de Sevilla, España. Su investigación doctoral analizó el Programa de Familias de Acogida en Chile a través del funcionamiento de las familias acogedoras y su relación con el ajuste psicosocial de las niñas y niños en acogimiento. Desde 2018 es profesora en la carrera de Trabajo Social en la Universidad Autónoma de Chile (UA). El 2019 se adjudica un fondo de investigación de la UA orientado a estudiar

apego, calidad de la interacción, estimulación y estrés parental en acogimiento.

## **AVISO LEGAL**

*El futuro de los sistemas de protección infantil en América Latina y Europa: revisión de países seleccionados. Lecciones e impactos*, editado por Mónica López López, Hilda Paredes Dávila y Beatriz Vizcarra Larrañaga. En el libro participaron autores de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Groningen (Países Bajos) y la Universidad de la Frontera (Chile).

La obra *El futuro de los sistemas de protección infantil en América Latina y Europa: revisión de países seleccionados. Lecciones e impactos* fue editada por la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM. El diseño de portada y de interiores estuvo a cargo de Clara Hernández Barrera, las lecturas de Fabián Guerrero y la coordinación editorial de Camilo Ayala Ochoa.

Esta edición electrónica de un ejemplar (996 Kb) fue preparada por la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM. La coordinación editorial estuvo a cargo de Camilo Ayala Ochoa. La producción y formación fueron realizadas por Brenda Hernández Chávez.

Primera edición electrónica en formato epub: 14 de febrero de 2022.  
Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial  
D. R. © 2022 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México, México.

ISBN: 978-607-30-5648-9

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad

Nacional Autónoma de México.

Hecho en México.

