



ANDHES

PROYECTO:

“LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LAS PROVINCIAS DE LA REGIÓN DEL NOA Y SUS DERECHOS HUMANOS”.

ESTUDIO DE SU VIGENCIA Y VALIDEZ. ESTRATEGIAS PARA LA PROMOCIÓN DE MECANISMOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN Y DEL PLENO RESPETO DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

INFORME FINAL

Diciembre de 2006

INDICE

I).- ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION DEL PROYECTO	3
II).- OBJETIVOS.....	4
III).- ACTIVIDADES.....	5
Actividad 1: Análisis de la Situación Legislativa	6
Actividad 2: Análisis de las políticas en cada Provincia.....	10
El Aspecto Subjetivo - Como ven la Institucionalización:	
GRUPO 1: Las personas que deciden la Institucionalización	13
Percepciones y conocimientos sobre la institucionalización.....	14
Alternativas a la institucionalización	22
GRUPO 2 : Las organizaciones de la sociedad civil	23
GRUPO 3: Las personas que trabajan con niñas, niños y adolescentes	26
La situación fáctica (El derecho a la educación en Tucumán).....	28
Actividad 3: Difusión sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes	36
Actividad 4: Trabajo en talleres	41
Santiago del Estero.....	42
Jujuy.....	44
Tucumán	44
Actividad 5.- Encuentro Interregional	45
Actividad 6.- Campaña de sensibilización en general.....	47
Actividad 7: Sistematización, monitoreo y evaluación.....	50
IV).- CONCLUSIONES FINALES.....	51
Principales Obstáculos para el logro de los Objetivos	53
Estrategias para la Superación de los Obstáculos	54
Propuesta de trabajo a Futuro	54

INTRODUCCIÓN

El presente informe ha sido elaborado en base a las Actividades programadas en el proyecto inicial, siguiendo en el desarrollo el orden y contenido de las misma. En este texto hemos incluido una reseña de los resultados más significativos de cada una de dichas actividades y de información seleccionada por su relevancia o significación. El resto del material ha sido anexado a través de distintos documentos, conforme se consigna en cada título

I).- ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION DEL PROYECTO

Este proyecto surge como continuidad del “Proyecto de Actualización y Debate sobre derechos humanos de Niños, Niñas y Adolescentes” realizado en el marco de un acuerdo de cooperación con UNICEF entre los meses de agosto de 2004 y abril de 2005, siendo uno de sus principales componentes la investigación sobre problemáticas puntuales que afectan a la niñez y la adolescencia.

Los **resultados** de aquel primer proyecto nos permitieron llegar a la conclusión que se conoce muy poco la realidad de las personas menores de edad que por diversas causas son institucionalizadas.

Esta falta de conocimiento se debe a distintas razones: a. No se brinda información sobre las personas menores de edad institucionalizadas, b. No existe sistematización y/o registro por parte de las autoridades estatales de esta información. c. No existe demanda de la sociedad civil por conocer y cuantificar este fenómeno. d. No existe voluntad política de tratar abiertamente esta problemática en virtud de muchos prejuicios.

Teniendo en cuenta todos estos antecedentes, se decidió la elaboración y posterior concreción del presente proyecto con la idea de profundizar el conocimiento de esta temática, en particular, y contribuir, a través de sus diversas actividades, a la sensibilización de todos los sectores involucrados en la atención de esta problemática, a partir de la obtención de datos precisos sobre esta realidad, a la vez que a un mayor conocimiento de la misma.

De esta forma, se buscó aportar a la promoción de estrategias para la desinstitucionalización de estos niños, niñas y adolescentes, el fortalecimiento de su entorno familiar y la protección integral de sus derechos, junto con los cambios legales, institucionales y culturales necesarios.

La ejecución regional de este proyecto, en las provincias de **Tucumán** , **Jujuy** y **Santiago del Estero** planteó la posibilidad de encontrar similitudes culturales, jurídicas y políticas, y que **las Instituciones encargadas de este tipo de temáticas puedan compartir la responsabilidad de erradicar estas prácticas**, así como analizar en conjunto otras experiencias mucho más beneficiosas y positivas para la población afectada.

II).- OBJETIVOS

Al momento de la elaboración del proyecto, se distinguieron dos tipos de objetivos, por un lado el objetivo general del proyecto y cuyos resultados eran deseables a largo plazo y que fue el siguiente:

“Mejorar el conocimiento de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la región del NOA (provincias de Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero) para su erradicación como medida aceptable de la política destinada a la Infancia y a la Adolescencia, y promover los cambios legales, institucionales y culturales necesarios para lograrlo”.

Por otro lado, los objetivos específicos o inmediatos (Objetivos específicos) consistieron en:

1. Conocer en profundidad la situación legislativa en cada Provincia y su permisividad con medidas como la Institucionalización de niños, niñas y adolescentes, así como también el nivel de adecuación respecto de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).
2. Conocer en profundidad la situación de las políticas respecto de la Institucionalización de niños, niñas y adolescentes en cada Provincia y su nivel de respeto de derechos de aquellos afectados en tales medidas.

3. Sensibilizar en relación a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes institucionalizados y el impacto en sus vidas y de sus familias, tanto en los agentes o funcionarios (administrativos, legislativos y judiciales) a cargo de la decisión de la aplicación de estas medidas, como en agentes u operadores sociales.
4. Elevar el grado de respeto de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes de ambos sexos internadas, buscando fortalecer las pautas de convivencia en el régimen de institucionalización.
5. Generar el espacio y la necesidad de gestión de propuestas de desinstitucionalización y la planificación de medidas sustitutivas de la institucionalización coordinadamente, tanto a nivel provincia como regional.
6. Generar en la sociedad civil y opinión pública en general una instancia de análisis crítico de la institucionalización como respuesta institucional a la infancia y adolescencia pobre de la región, a la vez que de apoyo a la promoción de los cambios legales, institucionales y culturales necesarios para su transformación en políticas públicas para la infancia.
7. Sistematizar la información recabada a nivel regional, monitorear las acciones y evaluarlas a la luz de lograr los pasos necesarios para la transformación legal, institucional y cultural que implica el proceso de desinstitucionalización (logros, obstáculos, lecciones aprendidas, recomendaciones, continuidad de acuerdos).

III).- ACTIVIDADES

Si bien las actividades planteadas para el cumplimiento de los objetivos eran, en principio, las mismas para las tres provincias que formaron parte de éste proyecto, las realidades de cada una de éstas fueron las que, en definitiva, determinaron el desarrollo y cumplimiento de las actividades.

Actividad 1: Análisis de la Situación Legislativa en las tres provincias y su grado de compatibilidad con las medidas de Institucionalización¹

1.- Estudio de la Situación General en cada Provincia

1. i- Información General

1. ii- Marco Normativo: nivel de adecuación a la CDN en cada una de las provincias

1. iii- Semejanzas y Diferencias. Análisis comparado.

Con esta actividad se buscó conocer en profundidad la situación legislativa en cada Provincia y su permisividad con medidas como la Institucionalización de niños, niñas y adolescentes, como así también el nivel de adecuación respecto de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Respecto de la metodología utilizada para la realización de la investigación y análisis propuesto, tuvo como punto de partida el estudio de los instrumentos internacionales, las leyes nacionales y las constituciones provinciales, para luego circunscribir el trabajo a las leyes provinciales relacionadas con la medida de institucionalización y el grado de vigencia de los Derechos Humanos de niños y adolescentes.

Posteriormente se realizó una evaluación del grado de adecuación de la normativa local con los postulados de la CDN.

En cuanto a las realidades de cada provincia en la faz normativa podemos decir que en términos generales las tres provincias adolecen de fallas legislativas, de vacíos o de normativa claramente contraria a la Constitución nacional y por consiguiente a la CDN. Por ello, si bien en el aspecto normativo hay diferencias, las realidades de cada provincia son muy similares entre sí. De esta forma, una clara conclusión observable en las tres provincias es que cuando las reformas legislativas no se acompañan de las reformas institucionales necesarias nunca llegan a concretarse los cambios necesarios.

¹ El desarrollo completo de los resultados obtenidos en esta actividad, se encuentran en el Anexo I. A continuación se presenta un resumen ejecutivo de los mismos.

Del análisis realizado en las tres Provincias analizadas, la Constitución de **Santiago del Estero** es la que más se adecua a los preceptos establecidos en la Constitución Nacional. No sólo por el grado de avance en cuanto a la enunciación de derechos sino por la filosofía que puede leerse en los mismos. Son artículos que permiten armonizarse a la luz de los compromisos internacionales asumidos.

Respecto de **Tucumán**, podemos señalar que la peor situación está dada por el grado de omisión que tiene respecto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. **Jujuy** padece también este problema. Estas dos constituciones carecen de un tratamiento de los derechos del niño como los derechos de una población autónoma, por el contrario, tienden a relacionarlos con las dos estructuras empleadas siempre para ubicar a los niños en esta sociedad. Así, **Tucumán** los trata junto con los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad y **Jujuy** mayormente con los derechos que se refieren a la familia.

Sin embargo no hay diferencias sustanciales sobre la situación de la Institucionalización en cada provincia, surgiendo evidente que la posibilidad de aplicar este tipo de medidas o la adaptabilidad de estas en el marco constitucional imperante poco tiene que ver con la realidad diaria que impone que este tipo de medidas siga siendo utilizadas de la manera más generalizada.

En cuanto a la legislación, se pretendió que el análisis no se limitara solamente al texto de las leyes y se pudiera contar con las discusiones parlamentarias que le dieron origen. Lamentablemente la única provincia que poseía de manera accesible esta información era **Santiago del Estero**. **Tucumán** y **Jujuy** no poseen la practica de discutir los proyectos en la cámara por lo que poco se puede saber años después sobre los intereses que propiciaron las normas que hoy nos regulan.

La tarea ha sido encarada desde una perspectiva superadora de diferencias puntuales, para poder analizar los avances en base a tres grandes aspectos. Así, luego de hacer un estudio general sobre los contenidos de cada Constitución provincial, y con el análisis de las leyes provinciales temáticas, se ha buscado desarrollar la información en base a tres grandes ejes: los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad, el derecho a la educación y el

derecho a la salud. Son estos, tres aspectos en los cuales se pueden advertir claras diferencias entre la concepción del niño y adolescente como sujeto de derecho o simplemente como objeto de protección.

En estos aspectos se han evidenciado situaciones dispares. En la mayoría de los casos, los textos de las normas no son contrarias a la CN y a la CDN, sin embargo, la contradicción con estos dos últimos instrumentos se manifiestan en las omisiones que presenta la legislación analizada.

En **Tucumán**, por ejemplo, de lo reglado por la Constitución provincial surgen los márgenes para la ley de educación, siendo una ley nueva de tinte pluralista y respetuosa de las diferencias. No obstante la misma no está reglamentada, lo que genera que en lo operativo se quede trunca.

En términos de discapacidad, la Constitución de **Tucumán** poco avanza y es la ley la que responde un poco más a la garantía integral de los derechos humanos de esta población. Lamentablemente y a pesar del reglamento vigente, se puede constatar una falta casi total de cumplimiento.

El gran vacío se encuentra en las instancias normativas respecto de la salud en la provincia de **Tucumán**, en donde las corrientes más conservadoras políticamente hablando, avanzan sobre uno de los aspectos más sensibles en lo que a derechos del niño se refiere. No hay proyecto de ley que pueda permitirse hablar de salud reproductiva y pretender ser ley. Situación similar ocurre en **Santiago del Estero**, aunque su Constitución es un poco más amplia en cuanto a la garantía de la salud reproductiva, tratándolos como derecho fundamental, resultando un poco menos perjudicial las falencias de las leyes en estos aspectos.

En la provincia de **Jujuy** la situación es más alentadora, por lo menos en lo que se refiere a proclama de derechos, ya que existen una ley de protección integral; sin embargo, debemos resaltar que en casi tres años no ha sido reglamentada. Es decir que más allá de estas instancias, las tres provincias requieren adentrarse al estudio y garantía de la integralidad de los derechos del niño.

La medida de institucionalización - Estudio normativo

En cuanto a la Institucionalización de niñas, niños y adolescentes, el trabajo se tornó más arduo. Esto se debió a que hay una gran diferencia entre las causas que dan lugar a la internación de un menor de edad en la esfera fáctica diaria y aquellas causales que habilita la ley.

Entre las causas que día a día determinan que un niño sea institucionalizado se encuentran no sólo el abandono por parte de sus padres, la carencia de familiares o guardadores legales, o haber cometido un delito si tiene entre 16 y 18 años, sino que también puede deberse a una enfermedad mental, a haber vivido un posible o efectivo abuso o maltrato, a haberse “fugado del hogar” en reiteradas oportunidades; en este sentido hay que destacar que la principal causa de institucionalización es la situación de pobreza que pueda padecer una niña, un niño o un adolescente (carencia de recursos, abandono material, etc.). También se flexibiliza en uso de esta medida ante la entrega de los niños por sus propios padres a los Institutos o por las situaciones más justificadas como es el alejamiento de los niños y niñas durante toda la semana de su casa para poder acceder a la educación también es un caso reiterado en nuestras Provincias.

Por ello los ejes de este estudio normativo se generan a través de los grandes grupos de causas que dan origen a esta medida, dividiéndoselos en dos:

- ◆ las causas de protección, subdivididas en las originadas por abandono y por abuso o violencia, y
- ◆ las causas de punición/represión, identificando particularmente las leyes provinciales de este tipo.

Se analizó el grado de adecuación a la CDN de las legislaciones de infancia de cada provincia, pasando por aquellas que se refieren a la atención de la violencia o maltrato. También aquellas relacionadas con la faz represiva de los menores de edad en las provincias.

Un punto digno de resaltar es lo dispar que han sido las evoluciones en ambos aspectos. Por un lado, en lo asistencial, es notable la preocupación, al menos terminológicamente, por adoptar la doctrina de la Protección Integral, mientras que en la faz represiva no parece haber habido grandes avances en este sentido. La muestra más clara de ello son las leyes contravencionales que

continúan vigente y se aplican en cada una de las provincias. Esto sigue permitiendo que la Policía intervenga casi sin control en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

Justamente en la legislación contravencional es donde se encuentran los mayores problemas de índole legal ya que muchas de estas normas son de dudosa constitucionalidad. Las leyes son inadecuadas en cuanto a los límites y controles del poder de policía de las autoridades administrativas; las instancias judiciales no son respetuosas de derechos fundamentales tales como el derecho de defensa o el principio de legalidad; no hay límites claros respecto de la discrecionalidad del juzgador o del trato a brindarse al victimario o a la víctima cuando se es menor de edad.

Actividad 2: Análisis del estado actual de las políticas basadas en medidas de Institucionalización en cada Provincia²

2.I.- Estudio de los fundamentos normativos para este tipo de medidas en cada una de las Provincias.

2.I.i- Análisis de elementos que favorecen este tipo de medidas (normativos, prácticas judiciales, poder de policía dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, etc.).

2.I.ii- Comparaciones entre Provincias

2.II.- Estudios comparativos sobre las instituciones en sí (por lo menos una por Provincia)

2.II.i- Estructura existente

2. II.ii- Normas que las crean: objetivos, finalidades

2. II.iii- Funcionamiento: personal a cargo; reglamentos internos de regulación de cada Institución.

² Los resultados completos obtenidos en el desarrollo de esta actividad, se encuentran en el Anexo II.

2. II.iv- Estado de las instalaciones

2. II.v- Análisis de cumplimiento de los derechos humanos de la población interna: especial énfasis en el derecho a la educación.

2.III.- Datos:

2. III.i.- Estadísticos:

a.- Número de personas menores de edad fueron institucionalizadas en el período 2004/junio 2005: edad, sexo

b.- Causas invocadas

c.- Comparación entre Provincias

2.III.ii - Cualitativos:

a.- Análisis de las valoraciones de los agentes y funcionarios sobre las medidas de internación de las personas menores de edad: finalidad, aspectos positivos, aspectos negativos, casos en que debe aplicarse, casos en los que podría evitarse;

b.- Descripción realizada de la población interna aquellos que están a cargo de su cuidado;

c.- Grado de conocimiento de sus derechos que tienen los niños, niñas y adolescentes internos;

d.- Análisis de los valores de los padres o familiares de niños, niñas y adolescentes internos respecto de la situación: su legalidad, su participación en el proceso que llevó a dicha medida, los sentimientos que le genera, posibles salidas;

e.- Características de los grupos objeto de este tipo de Políticas;

f.- Comparación entre Provincias

2. IV.- Análisis de estado de desarrollo de políticas que promuevan alternativas o sustituciones a la Institucionalización en cada Provincia, así como mecanismos concretos de desinstitucionalización.

Este trabajo permitió conocer aspectos importantes en cuanto a prácticas institucionales que llamaron enormemente la atención.

Un fenómeno a destacar es que, a pesar de que casi todos los funcionarios (de los tres poderes de las tres provincias) reniegan de la medida de institucionalización y la consideran muy perjudicial para la vida de los niños, niñas y adolescentes, es usada diariamente y es priorizada en la asignación de recursos al momento de planificar políticas públicas.

Cada una de las actividades de este trabajo apunta a evidenciar con hechos que no existe dentro de la cultura Institucional la voluntad de erradicar este tipo de respuesta, o por lo menos de reservarla como último recurso frente a casos extraordinarios y excepcionales. Además se está muy lejos de ensayar soluciones desde una perspectiva de la protección integral de los derechos de los niños.

Todos los funcionarios entrevistados manifestaron con claridad los aspectos perjudiciales de la institucionalización, incluso reconociendo que por las malas condiciones en que esta medida puede llevarse adelante, es difícil garantizar derechos. A pesar de ello, existen y son aplicadas con frecuencia. En gran parte se debe a que es la solución más fácil y menos comprometida para la autoridad administrativa o judicial que la dispone y decide; pero otro tanto se debe a que se entiende que una solución distinta está relacionada con aspectos tan inmensos como la solución de la exclusión y la pobreza.

Esta situación se da incluso en la misma sociedad civil, ya que no se cuestiona en profundidad a la institucionalización de las niñas, niños y adolescentes. La idea de la urgencia en las situaciones actúa como una suerte de justificante. Así, la emergencia aparece como un aliado importante al momento del análisis.

Es así que, a pesar del descontento en cada uno de los funcionarios del Estado por la existencia de la medida, no hay acciones claras que permitan pensar que vamos hacia su erradicación. No existen en las provincias en las que se trabajó – con la única excepción de **Santiago del Estero** - un estudio exhaustivo de las causas que dan origen a las medidas de Institucionalización. Los porcentajes se intuyen y las causas de reingreso poco y nada se analizan a la luz de valorar la efectividad de las medidas sobre la familia con la que se ha acompañado la

intervención, si bien se detectó que en muy pocas ocasiones estas últimas existen.

Incluso si nos detenemos en el estudio de las medidas alternativas que en cada provincia buscan ensayarse, podemos notar que no tienen, en su mayoría, dotación presupuestaria suficiente, no cuentan con el apoyo de la sociedad en general ni logran, después de ensayarse, una instancia de evaluación realmente profunda que permita su mejoramiento.

Así, cada Estado provincial sigue teniendo una estructura importante de hogares e Institutos, propios o privados destinados a ser la principal solución para cuestiones que distan de ser extremas en la mayoría de las situaciones.

El Aspecto Subjetivo - Como ven la Institucionalización:

- GRUPO 1: Las personas que deciden la existencia de este tipo de medidas.
- GRUPO 2 : Las organizaciones que trabajan en la problemática de Infancia
- GRUPO 3: Las personas que conocen la institucionalización a través de las personas que viven en ella.
- GRUPO 4: La sociedad en general ³

- *GRUPO 1: Cómo ven la Institucionalización las personas que deciden la existencia y aplicación de este tipo de medidas*

Respecto de la situación en general de los derechos humanos en cada una de las provincias, en todas hay coincidencias en relación al incumplimiento de los DDHH de sus habitantes con más carencias especialmente los referidos a los derechos básicos como educación, alimentación y salud.

En las tres provincias se sostiene que la mayor parte de los derechos derivados de la CDN son vulnerados. Entre los derechos más vulnerados se mencionan en todos los casos el de la educación (especialmente entre los niños más humildes), el derecho a una vivienda digna, a una correcta alimentación, a tener una

³ La opinión de la sociedad civil en general sobre la institucionalización, será analizado al desarrollar la actividad N° 6, en el marco de la cual se realizaron encuestas generales sobre ésta temática.

familia con vínculos fuertes que los puedan contener, a una eficiente y accesible atención sanitaria. Se menciona también la falta de cumplimiento del derecho a la identidad e incluso se menciona como vulnerado el derecho al juego (esta idea se reforzó especialmente en **Santiago del Estero**).

Como derechos protegidos algunos entrevistados coinciden en las tres provincias en el cuidado del derecho de los menores de edad a ser escuchados y en relación a los niños y adolescentes institucionalizados se protege el derecho a la educación, a una correcta alimentación, al esparcimiento y al fortalecimiento del vínculo familiar.

Cuando se le pregunta sobre el grado de conocimiento y su opinión sobre legislación surgen referencias interesantes.

"...lamentablemente la justicia se rige por el Patronato de Menores, lamentablemente es lo que vemos, hay que abrir muchas cabezas..." (Psicóloga de un Hogar de Niños Discapacitados).

"...la institucionalización no es una medida privativa de la libertad, no para nada..." (Director de un Instituto de Menores).

En general hay consenso entre todos los entrevistados de las tres provincias (especialmente entre los miembros del Poder Judicial) en la necesidad de modificar la legislación vigente relacionada con esta temática. Sostienen la necesidad de derogar la ley de Patronato, hoy derogada expresamente por la ley 26.061, y de aplicar el articulado de la CDN.

Tanto en **Santiago del Estero** como en **Jujuy** aparece una sorprendente ignorancia entre algunos entrevistados sobre la legislación vigente en el orden provincial como nacional, evidenciada por la carencia de capacidad para dar respuesta en términos específicos.

PERCEPCIONES Y CONOCIMIENTOS SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN:

Aclaración: Por la intensidad de las afirmaciones recogidas en estos aspectos se cita todo este eje temático.

-Medidas que se adoptan en casos de niños/as en situación de vulnerabilidad o abandono.

"... los chicos no tienen que ser institucionalizados, pero gracias a Dios existen los institutos porque la situación es de abandono, de indigencia, de expulsión, de violencia familiar muchas veces nos dan como única alternativa institucionalizar a los niños..." (Miembro del Poder Legislativo – Asesor).

En general las tres provincias sostienen que la internación de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo debe constituirse como la última instancia, sin embargo existen algunas diferencias de metodologías a utilizar que se detallan en forma separada.

Santiago del Estero: en general ante una situación de abandono o riesgo del niño interviene el Juzgado de menores, se convoca al defensor, se escucha al niño y se procede a la internación. En algunos casos se plantea la posibilidad de contactar a la familia lo que por momentos se vuelve muy complejo.

Jujuy: en primer lugar se procura trabajar con el grupo familiar primario, cuando esto no es posible, se recurre a la familia ampliada o a hogares sustitutos (se les otorga un subsidio por recibir al menor). Como última instancia se recurre a la institucionalización.

Tucumán: en general se buscan vías alternativas para evitar la internación del niño, se trata de recomponer los vínculos familiares, se buscan hogares sustitutos, pero se recurre a la internación de no ser factible estas vías.

-Causas más frecuentes por las que niños/as y adolescentes son institucionalizados

"... abusos, maltratos físicos, abuso sexual, casos de padres que no son los adecuados para contener al niño, porque uno es el abusador y el otro no esta en condiciones de contener, no sabe como contener, ni tienen recursos" (Miembro del Gabinete Psicosocial del Poder Judicial)

"... la principal causa de ingreso esta siendo la falta de contención familiar, la falta de recursos económicos, y ha quedado a un tercer lugar la carencia de guardador o tutores..." (Director de un Instituto de Menores)

En las tres provincias se repiten las causas:

a.- Falta de contención del grupo familiar que abandona implícita o explícitamente a los niños, niñas y adolescentes. Estos son los casos de los menores de edad abandonados por su núcleo familiar o sin familiares que puedan responsabilizarse del mismo.

El "abandono" como causal de institucionalización está estrechamente vinculado, por un lado, con la falta de políticas públicas adecuadas para garantizar a las familias el efectivo goce de sus derechos económicos y sociales; y por otro con la visión de que para permitirle al niño gozar de tales derechos es necesario o indispensable, sacarlo de su núcleo familiar, de su barrio, de su lugar de pertenencia. De ésta manera no se ataca la causa del problema, sino simplemente algunas de las consecuencias o manifestaciones del mismo.

b.- Como otro motivo frecuente de institucionalización surgió el "menor que delinque o es obligado a hacerlo"

En ésta categoría se incluyen dos situaciones o supuestos de hecho que merecen una diferenciación. Por un lado tenemos a los niños y adolescentes que cometen delitos, y por otro a los que son obligados a hacerlo, lo cual nos pone frente a un menor de edad que es víctima de explotación o abuso, con una grave violación de sus derechos. De las respuestas recabadas puede concluirse que se da el mismo tratamiento a todos ellos, recurriéndose a la institucionalización como única respuesta.

Por otra parte se señala que en la mayoría de estos casos se trata de menores adictos y alcohólicos, lo cual evidencia una visión teñida de prejuicios para con éstos adolescentes pertenecientes a un determinado sector social; y además una grave situación que se vive en la provincia, donde no existen políticas de prevención de las adicciones dirigidas a niños y adolescentes, ni centros de tratamiento o rehabilitación. Quienes padecen ésta problemática y "caen" dentro de algunas de las causas de institucionalización, son internados en institutos comunes, junto con chicos que no sufren adicciones o son acusados de cometer delitos. Como otra posibilidad de ingreso a una institución se mencionó el pre-egreso de los adolescentes que cometieron delitos, quienes, como medida previa a su egreso, son trasladados a otra institución, supuestamente de "puertas

abiertas", o con un régimen menos estricto, a fin de cumplir con una etapa de transición y adaptación.

c.- Abuso sexual por parte de miembros de la familia cercana

-Opinión sobre institucionalización

En casi todos los entrevistados de las tres provincias hay coincidencias en destacar que la institucionalización de niños, niñas y adolescentes debe ser evitada en toda circunstancia. En caso de hacerse imprescindible su aplicación esta debe llevarse a cabo en lugares especialmente diseñados para tal fin, con personal altamente capacitado, que sirva como ámbito de formación y no de castigo y por supuesto se coincide en la necesidad de que la permanencia del niño sea breve.

Aspectos positivos: se coincide en señalar que la internación brinda un espacio de contención que si bien no es el óptimo por lo menos recibe alimentos, ropa, posibilidad de asistir a la escuela, espacio de juegos y recreación. También se señala que de esta manera se retira al menor de edad de la calle donde está expuesto a un sinfín de peligros.

Aspectos negativos: Se menciona gran cantidad de argumentos, entre ellos mencionamos: la ruptura del vínculo familiar que no puede ser reemplazado por otros de carácter secundario, retrasos madurativos y psíquicos en los menores de edad especialmente entre los más pequeños, promueve mayores niveles de violencia entre los internados, se inician o perfeccionan métodos violentos para delinquir.

Por otro lado se menciona que los ámbitos de internación no están adecuados para tal fin hay superpoblación, hacinamiento y en general no cuentan con personal capacitado para la contención de los niños, niñas y adolescentes. También señalan los entrevistados que los menores de edad son internados de manera indiferenciada por lo tanto hay adolescentes adictos o delincuentes junto a otros que no los son y eso sólo permite agravar el cuadro.

-Perfil del "menor institucionalizado"

“Es un niño con características depresivas, está despersonalizado, no es emocionalmente desarrollado” (Miembros del Poder Judicial - Juez de Menores)

En base a las entrevistas podemos describir a estos niños como retraídos, con baja autoestima, tímidos, muy demandantes y carentes de afecto. Muchos de ellos estallan en situaciones de agresividad que en general está muy contenida, lo que los convierte en violentos y de difícil adaptabilidad a las normas.

Todo esto nos marca dos perfiles diferenciados: los que se sienten “cómodos” en la institución y no quieren abandonarla y los que generan permanentes conflictos internos y se fugan de manera reiterada.

-Modos de percepción de la institucionalización por parte de los “menores”

Coinciden los entrevistados que en general la percepción por parte de los menores de edad de su condición de internados es muy mala. Muchas veces se sienten ciudadanos de segunda categoría, señalados por sus compañeros de escuela como diferentes. Se repiten situaciones de fuga entre los descontentos.

También se menciona que algunos niños logran encontrar un lugar seguro y su percepción no es tan negativa cuando las condiciones de internación son óptimas.

-Actividades de niños/as y adolescentes dentro de los institutos

“... evidentemente el sistema no funciona y todo el mundo sabe que se vende droga ahí adentro, entonces hay una hipocresía muy grande del gobierno...” (Miembro del Poder Judicial – Fiscal de Instrucción).

“Cuando se andan portando mal hay aquí una sala de reflexión y están ahí un tiempo para que reflexionen...” (Director de un Instituto de Menores).

La tendencia de los Institutos de menores de edad es la de mantener ocupados a los niños la mayor parte del tiempo. Las actividades incluyen hábitos de higiene personal y limpieza del lugar, luego los que están en condiciones asisten a la escuela o reciben apoyo escolar. Algunos asisten a talleres de formación laboral o a talleres recreativos (teatro, baile) también pasan el tiempo libre haciendo actividad física a cargo de un profesor de Educación Física. Pueden ver televisión o leer algún diario.

Se debe destacar que una gran cantidad de entrevistados señalan que no siempre existen los insumos necesarios para realizar los talleres de formación profesional y ni se cuenta con personal docente para realizar estas actividades que muchas veces se cubren con voluntarios.

-Modos de participación de los menores de edad internados

"...Si los escuchamos, yo converso con ellos siempre y les pregunto que les pasa..." ((Miembro del Poder Judicial –Juez de Menores)

La mayor parte de los entrevistados responden a esta pregunta que los menores de edad son siempre escuchados. Sin embargo, sostienen que se los escucha desde lo técnico con inevitable frialdad y que en la mayoría de los casos no hay un seguimiento posterior

-Estado de los institutos de este tipo en la provincia

"... donde están los menores es infrahumano. No puedo tener a un chico 2 meses metido en esto que es infrahumano..." (Miembro del Poder Judicial – Defensor de Menores)

"... la idea es que esta internación sea breve y en las mejores condiciones posibles, lo cual en la mayoría de los casos no sucede..." (Miembro del Poder Judicial –Juez de Familia y Sucesiones)

"... además las celdas son de terror, ha veces uno va un viernes a la noche y hay 20 detenidos... están hacinados y entonces si, en ese sentido si se necesita el apoyo de los otros poderes, que cumplan con su rol y creen los Institutos que sean necesarios...". (Miembro del Poder Judicial – Fiscal de Instrucción)

En general los entrevistados sostienen que existen graves dificultades en relación a la infraestructura de los hogares de menores de edad como así también irregularidades en cuanto al nombramiento de sus autoridades (especialmente en **Santiago del Estero** y **Jujuy**) quienes muchas veces son designados a cargo como pago de favores políticos y sin ninguna idoneidad para tal función.

Por otro lado denuncian la falta de instituciones para niños o adolescentes con capacidades especiales o problemas de adicciones, de comisarías especiales

para evitar el contacto de los menores de edad con adultos delincuentes. Señala también que las condiciones de las Alcaldías son prácticamente inhumanas.

Algunos entrevistados (**Tucumán**) sostienen que en los últimos tiempos las condiciones de alojamiento han mejorado notablemente especialmente en lo que hace a lo edilicio.

-Estado de los niños/as y adolescentes externados

"... sale o sale igual, se vuelve a repetir, no yo no conozco casos de chicos, o son muy esporádicos, los chicos que se recuperan y no vuelven a reincidir" (Miembro del Poder Judicial – Fiscal de Instrucción)

"... los chicos realizan una carrera institucional..." (Miembro del Poder Legislativo – Asesor)

Salvo algunos casos muy puntuales que manifiestan que algunos niños pudieron insertarse a la sociedad luego de su internación, en general los entrevistados sostienen que estos chicos externados salen de la institución peor de lo que entraron y sin ningún proyecto de vida. La internación los aleja del mundo y no les permite desarrollar estrategias de adaptación a la sociedad por lo muchas veces vuelven a delinquir y el ciclo se reinicia.

-Rol de la familia de niños/as y adolescentes internados

"... cuando yo pido informe social la colega que esta en la institución me manda a decir '*que como las chicas están institucionalizadas y alejadas de su familia, el dato de la familia no interesa*'..." (Asistente Social de un Establecimiento Educativo al que asisten niños institucionalizados).

"... tenemos distintos casos sobre todo la mayoría con familia totalmente ausentes o desvinculados con los niños internos y otros casos donde todavía queda un vínculo, pero no están las condiciones dadas para el egreso, sobre todo por las condiciones socioeconómicas..." (Miembro del Poder Ejecutivo – Directora de un Instituto de Menores).

La mayor parte de los entrevistados manifiestan que el vínculo familiar de estos chicos está roto o seriamente dañado. En muchos casos son "dejados" en los

institutos voluntariamente por sus padres o familiares directos y en otros no visitan a sus hijos mientras dure la internación.

Otro ángulo de la pregunta orienta a los entrevistados a responder sobre todos los planes de trabajos existentes que intentan reconstruir el vínculo familiar. En este sentido, se explicitan las *“ideas o intenciones de llevar adelante gran variedad de estrategias”* tales como seguimiento de los padres, visitas a las familias en terreno, asesoramiento psicológico, salidas conjuntas, en todos los casos con asesoramiento de equipos profesionales interdisciplinarios. En la actualidad estas acciones aparecen como excepcionales. En un pequeño número se reconoce que existen subsidios entregados a familias que decidieron encarar una paternidad responsable, planes de trabajo y cooperativas. Lamentablemente, conforme lo informado por los directores de los institutos, ello es insuficiente para lograr el acercamiento y la recomposición del grupo familiar, con miras al egreso de los niños y niñas, en la mayoría de los casos. Sin embargo se lograron tales objetivos en algunos casos.

El trabajo realizado con las familias en algunos casos consiste en talleres dirigidos por psicólogos o entrevistas con el gabinete que cada institución tiene.

Por otra parte se señaló que se permite a los padres un ingreso fluido a los Institutos, pero es necesario destacar que ello no se cumple en todas las instituciones, puesto que en algunas el régimen de visitas y comunicación es muy restringido.

Como ejemplo cabe citar el Instituto de Puericultura de **Tucumán**, donde se encuentran alojadas niñas y niños de 0 a 5 años, donde las visitas de los padres están permitidas solo una vez a la semana, los días viernes, durante 3 horas aproximadamente. Es evidente que se trata de un tiempo extremadamente limitado si lo que se busca es fortalecer los vínculos entre los niños y niñas con sus padres, sobre todo teniendo en cuenta, en éste caso particular, que son niños de muy corta edad, etapa en la cual el contacto con la madre y padre es esencial para su desarrollo y salud.

Lamentablemente pareciera ser que, lejos de intentar una revinculación de los y las internadas con sus familias y un fortalecimiento de los vínculos, cuando son internados en éste instituto se privilegia la posibilidad de la adopción.

No es posible ignorara en éste punto la "Historia de Vida" de Yanina, quien aún contando con autorización judicial para visitar a su pequeña hija internada el la Sala Cuna, no puede verla porque las autoridades del dicho instituto y el equipo interdisciplinario consideran que no es beneficioso para la niña; violándose de éste modo Derechos Humanos de madre e hija garantizados por la CN, CDN y demás instrumentos internacionales referidos a la infancia y adolescencia. Lamentablemente una intervención judicial no ha logrado revertir esta situación en más de cuatro meses.

En otros institutos, el máximo de visitas permitido es dos veces a la semana, y un día para efectuar llamadas telefónicas.

ALTERNATIVAS A LA INSTITUCIONALIZACIÓN:

Las alternativas que se plantean como posibles son variadas: van desde la adopción de estos chicos sin familia alguna a la creación de Hogares sustitutos formados por pequeños grupo de niñas y niños a cargo de adultos formados especialmente. También se plantea con mucha fuerza la permanencia de la niña o el niño con su familia tratando de fortalecer con programas especiales el vínculo familiar. Estos programas incluyen subsidios especiales, trabajo de asesoramiento y apoyo a las familias por parte de equipos interdisciplinarios.

A nivel macro se plantea la implementación de políticas que efectivicen la aplicación de la CDN, promover por parte del Estado políticas públicas que generen fuentes de trabajo para las familias evitando de esta manera caer en un asistencialismo vacío que en definitiva no resuelve el conflicto.

- *Obstáculos para la implementación de otras medidas*

Fundamentalmente se destaca la falta de decisión política de distribuir mayores presupuestos para el área en cuestión. Por otro lado se mencionan aspectos culturales de difícil modificación como el rol de las familias expulsoras o aquellas que no se hacen cargo del conflicto de sus hijos.

Se menciona como fundamental la necesidad de modificar la legislación vigente y efectivizar la aplicación de la CDN sin trabas burocráticas que retrasan cualquier intento de modificación.

-Tendencia histórica del organismo al que representan

“Desde hace un tiempo hasta esta parte, la principal causa de ingreso esta siendo la falta de contención familiar, la falta de recursos económicos, y ha quedado a un tercer lugar la carencia de guardador o tutores; cuando antes era al revés...” (Director Instituto de Menores).

Las tendencias manifestadas por las provincias refieren a la aplicación de la ley de Patronato y la consiguiente institucionalización de los niños, niñas y adolescentes en estado de riesgo. En algunos casos como lo plantea **Jujuy** se logró implementar la opción de los pequeños hogares sustitutos tema en el que fueron pioneros en el país, sin embargo nunca lograron erradicar los Institutos.

Por otro lado se señala como tendencia el escaso presupuesto destinado, el carácter asistencialista de las instituciones y la escasa capacitación del personal a cargo de los menores.

▪ *GRUPO 2 –Como ven la institucionalización las organizaciones que trabajan en la problemática de la infancia”*

Las Instituciones consultadas fueron creadas por particulares o por ordenes religiosas con el objeto de contener, dar apoyo, alimentos, ropa, talleres de formación profesional, brindarles un hogar de día a los “chicos de la calle” en situación de calle o en riesgo evidente

-Relación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs).

En relación a este tema las respuestas son dispares.

Jujuy: reconoce una amplia colaboración del Estado con la OSC que se traduce a través de subsidios.

Tucumán: sostienen que los vínculos son muy débiles, en algún caso se reconoce el aporte del Estado a través de la donación de alimentos para el comedor, en otros señalan que prácticamente la relación es inexistente.

Santiago del Estero: manifiestan que durante mucho tiempo se vivió una relación clientelar entre el Estado y las OSCs pero en la actualidad se identifica una mayor aceptación del rol de estas instituciones.

Así, los miembros de las ONG que trabajan con niñas, niños y adolescentes, en general, se sienten poco apoyados e incluso abandonados por los organismos del Estado, responsables de abordar la problemática de la que ellos se ocupan.

Asimismo, conforme surge de las entrevistas a funcionarios del Poder Ejecutivo, éstos ven a las organizaciones de la sociedad civil como entidades reticentes a trabajar conjuntamente con el estado, e interesadas solo en recibir asistencia económica de parte de éste.

Ello nos demuestra la falta de articulación entre los dos sectores, lo cual ocasiona, muchas veces, la dilapidación de recursos y la frustración de objetivos. De ésta forma, cada sector contribuye a obstaculizar una mayor efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la provincia.

Por otra parte se señala como un avance que en la actualidad existen mayores facilidades para acceder a programas nacionales vinculados con la niñez y la adolescencia y que los mismos, a su vez, proveen de mayores recursos que los planes o programas provinciales, por lo que se puede realizar un trabajo más integral.

-Realidad de los niños, niñas y adolescentes abandonados o en situación de vulnerabilidad.

La situación de estos chicos se relaciona con la vulnerabilidad absoluta de los DDHH. Estos niños, niñas y adolescentes son hijos e hijas de la pobreza, de padres que en general vivieron el ciclo de abandono y asistencialismo, maltratados por la sociedad e incluso por sus mismos padres.

Desde lo formal estas personas están amparados por la CN y la CDN pero existe un abismo entre estas y la realidad con la que conviven cotidianamente.

Además se señala que la legislación que se aplica actualmente no responde a los principios establecidos por la CDN.

-Aporte de la sociedad civil a la sanción de leyes vinculadas a la infancia.

La mayoría manifiestan que más importante que el aporte para una nueva legislación, es necesario y fundamental el trabajo de campo que pueden realizar las ONG, a partir de sus experiencias cotidianas con niños, adolescentes y sus familias. Se identifican como quienes más conocen la problemática de los chicos en situación de riesgo.

También se referencia que las propuestas o proyectos presentados por las organizaciones, generalmente son ignorados, sin que estas tengan injerencia en la planificación de políticas públicas ni en la legislación.

Se relatan distintas experiencias en las cuales las iniciativas o planes iniciales se fueron diluyendo a causa de la burocracia y cuestiones políticas, lo cual genera desconfianza y desinterés de las ONG para realizar aportes o trabajos conjuntos con otras organizaciones y con el Estado.

-Información sobre la existencia de planes estatales relacionados a la infancia

Tanto en **Santiago del Estero** como en **Tucumán** señalan que la información que reciben es escasa o nula y muchas veces deben salir por su cuenta a buscar las novedades sobre los nuevos planes y programas a implementar, corriendo el riesgo del vencimiento de los plazos previstos para estos últimos.

-Trabajo en red con otras organizaciones.

Con distintos niveles de intensidad todas las organizaciones manifiestan trabajar en red con otras, ya sea con instituciones de nivel estatal (**Jujuy**) o interorganizacional.

*-Causas por las que los niños, niñas y adolescentes son institucionalizados.
Medidas alternativas*

Entre las causas estructurales que se mencionan se destaca la pobreza extrema, la violencia familiar, adicciones, el abandono de la familia. Todo esto deriva en

conductas delictivas en ocasiones o bien en vagabundeo. La institucionalización aparece como la medida más "eficaz" para el Estado.

Como medidas alternativas se señalan: la prevención en primer lugar de modo de evitar el debilitamiento de los vínculos familiares, la creación de hogares sustitutos y por sobre todo generar en la sociedad la necesidad de contener a los chicos y no expulsarlos.

- *GRUPO 3: Cómo ven la Institucionalización aquellas personas que conocen la Institución a través de los niños y niñas institucionalizados.*

Es importante destacar que hubo coincidencia en cuanto a que la institución no resuelve el problema o los problemas de los niños institucionalizados sino que va agregando nuevos, que tienen que ver con aspectos importantes de su vida como es la socialización, el aprendizaje, la sexualidad todas cuestiones determinantes en la conformación del psiquismo de los niños.

También se crítico el hecho de que existan estos "hogares" y no otras respuestas alternativas. Como que el Estado, ante la imposibilidad de resolver la situación de indefensión de algunos niños, niñas y adolescentes, directamente los separa de su grupo de origen (familia, barrio, comunidad) y los coloca con otros niños también "diferentes" al patrón normal que el estado considera debe haber en una sociedad; y muchas veces no se tiene en cuenta que las familias son dinámicas emparentadas por diferentes lazos y que la situación de pobreza y marginalidad en aumento en estos años ha ido repercutiendo hacia el interior de cada familia siendo el eslabón mas indefenso, sin duda, los niños.

También se repite el tema de que los "egresado de los institutos" salen indefensos, sin armas (oficios, estudios) para desenvolverse en la sociedad y hasta con un destino marcado: Las mujeres van a ejercer la prostitución y los varones la delincuencia, ese parece ser el resultado de haber nacido pobres, ser víctimas de algún maltrato o abuso, o no tener quien se haga cargo de su crianza.

En cuanto al tema de las **políticas publicas alternativas**, fueron muy críticos al afirmar que no funcionan, son ineficaces directamente. " *Se quieren sacar el peso*

de encima, con el tema de las "Familias Sustitutas". Al momento de resaltar las fallas se mencionó que no hacen una selección de las familias, no hay un seguimiento, no solucionan el problema por lo cual los niños se encuentran en esa situación, simplemente es la misma medida que la institucionalización con distintas características, en vez de estar en una institución están con una familia azarosa, la cual es muy diferente a la que estaban acostumbradas las chicas y chicos. "Muchas de estas familias, se proponen como sustitutas por necesidad ya que el Estado les da un subsidio (a la sustituta pero no así a la de origen)".

"Todos los niños que han sido puestos con familias sustitutas han vuelto lo que confirma lo ineficaz de la medida", "todos los programas no están bien controlados, no están bien dados y no hay un seguimiento, los niños son mercancías para las familias sustitutas significan \$300 pesos por mes" lo mismo ocurre con el tema de los subsidios por discapacidad "la necesidad de las familias vuelve discapacitados a los niños".

También se remarca la falta del Estado con cuanto a la procreación responsable, *"las discapacitadas son las madres para ser madres"* ya que la maternidad temprana o los embarazos no deseados son indicadores muy fuerte de abandono en los niños.

De todos modos todos los niños tienen familias de las cuales fueron separados por algún motivo, y luego no volvieron a saber mucho de ella, se relacionan cotidianamente con el personal del instituto que no conocen a su familia de origen, que no conocen su historia ni prácticamente nada de su vida anterior al ingreso a la institución.

En cuanto a la **salud**, surgió de las entrevistas que en casi todos los casos los niños y niñas son medicadas, para controlar el comportamiento más que por razones de enfermedad.

Una psicóloga entrevistada en el marco de éste trabajo, considera que los niños llevados a la escuela especial desde los hogares, están discapacitados por cuestiones de afecto (amor, cariño, cuidados) o porque a temprana edad no han tenido estimulación, sumado al proceso de institucionalización donde no

pueden desarrollar su individualidad, madurar acorde a lo esperado a su edad, la situación del niño se complejiza.

Desde los hogares-institutos tampoco se realizan los controles médicos necesarios, no hay consultas al neurólogo por ejemplo y no hay un seguimiento en cuanto a la salud, en términos generales están descuidados.

Las Familias Sustitutas tampoco les realizan los controles médicos, ni consultas y hasta dejan de concurrir a la escuela alegando cuestiones de distancia o falta de transporte.

Sin salud, sin cariño, sin estímulos, pensar en un buen desarrollo pedagógico se torna imposible porque a priori todo esta fallando.

En cuanto a lo **educativo** hay determinado tipo de discapacidad provocada por la situación social particular de la familia de origen, se rompe el vinculo del niño con la madre en los primeros meses de vida y esto repercute de manera orgánica provocando algún tipo de sicopatología y al pasar a la institución ya es tratado como discapacitado, medicado y enviado a una escuela de niños discapacitados, lo que no hace mas que afianzar esta situación. Se rompe toda posibilidad de potenciar una educación media, ya desde el inicio hay diferencias.

Los niños que hacen "carrera", que van pasando de instituto en instituto, suelen ser los mas afectados y vulnerables según lo expresado. Desde los institutos, no se programa la educación a futuro, no se enseña oficio, no se espera nada de ellos.

- La situación fáctica (El derecho a al educación en Tucumán):

No obstante los resultados contenidos en los anexos de éste informe, hemos considerado interesante incluir en éste punto un análisis de la situación educativa de los chicos institucionalizados en una provincia en particular, la de **Tucumán**, por cuanto tiene un gran valor ilustrativo de la realidad de estas personas y el grado de respeto de sus derechos.

"Nadie controla los deberes de los chicos, nadie va a preguntar al establecimiento educativo por el progreso o los motivos del retraso del chico,

nadie se preocupa por la evolución de los niños. Por lo general no traen las tareas hechas. En el hogar hacen otras cosas y que no tienen tiempo de hacerlas”.

“J” es una niñita institucionalizada que viene de una institución anterior y ahora esta en otra, o sea que, la van trasladando de un instituto a otro. Esta haciendo la carrera dentro de las instituciones. Potencialmente podría haber sido una niña normal, pero las carencias afectivas y materiales, las cuestiones de la institucionalización son muy fuertes para ella. Hay momentos, en que hace regresión, empieza a gatear. Ya es grande. Ella ha estado años en la Sala Cuna, es como que le vienen recuerdos. Lo que pasa es que la carencia afectiva es la que no le permite seguir evolucionando en las etapas normales”.

“Los derechos del niño son pura teoría”. “Una carencia total y absoluta”.

Al intentar encontrar en el marco normativo alguna referencia con respecto a la educación de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, es decir, descubrir la existencia o no de un régimen especial, nos encontramos con que el artículo N° 12 de la Ley Provincial N° 7.463 establece taxativamente los regímenes especiales⁴. Pero analizando cada uno de ellos no encontramos ninguna referencia de los niños institucionalizados y al querer analizar el apartado VI del Capítulo VIII (de los Regímenes Especiales) referente a otros regímenes especiales, nos encontramos que no existe tal apartado dentro del articulado de la ley.

Por lo que concluimos que, al no existir régimen especial alguno referente a este tipo de niños y adolescentes, y teniendo presente el principio de la ley de respeto a las diferencias y eliminación de todo tipo de discriminación; los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en condición de internación deben recibir el mismo tipo de educación que cualquier otro y en las mismas condiciones que aquel.

Sin embargo, esto dista mucho de ser así.

⁴ Ley N° 7.463

Art. 12.- Dentro del Sistema Educativo Provincial se organizarán también Regímenes Especiales que atenderán a: a) Educación Especial; b) Educación de Jóvenes y Adultos; c) Educación Artística; d) Educación Rural y Aborigen; e) Educación Abierta y a Distancia; f) Otro regímenes especiales.

Por regla general y a pesar de que la preocupación por la educación es frecuente tanto en funcionarios como en los miembros de la sociedad en general, en la vida de las personas institucionalizadas la educación parece ser una actividad más a lo largo del día. No es visto como la realización o cumplimiento de un derecho fundamental de la persona privada de la libertad y, sobre todo, la única herramienta que el Estado podría entregar después de haberla sometido a la "peor de las intervenciones", según lo valorado por la totalidad de las personas que participaron en las distintas instancias de este trabajo.

En algunos institutos, sobre todo aquellos que alojan a adolescentes con causas penales, la educación es impartida a través de la presencia de una docente en el establecimiento – generalmente de nivel primario- para el conjunto de las personas internas.

Del resto de los institutos, la mayoría han establecidos mecanismos de asistencia de los niños y niñas a escuelas de distintos tipos. La información por nosotros recabada tiene origen en las entrevistas de este tipo de docentes.

1- La Escolaridad de los Chicos Institucionalizados

El ingreso de los chicos a la vida escolar se lleva a cabo de un modo impersonal. Los encargados de llevarlos a la escuela –celadores o preceptores- son quienes los inscriben.

Algunos de ellos no reciben una educación especial sino que son incluidos en los grados que normalmente les correspondería. Otros ingresan en una escuela especial que recibe chicos con problemas neurológicos leves. En lo que hay coincidencia en los entrevistados es que en ninguno de los casos, al inscribirlos o enviarlos a las escuelas, se solicita un informe ya realizado o se elabora uno de manera conjunta de cada alumno o alumna, por lo cual poco se conoce su historia personal o incluso su nivel de educación.

Excepcionalmente, algunas escuelas especiales poseen un equipo interdisciplinario bastante completo que realiza los informes correspondientes para cada niña y niño, pero en cuanto a los datos que el instituto les tiene que

brindar les resulta muy difícil conseguir la información por lo que trabajan con información limitada.

2- El Aprendizaje

Se expresó una notable diferencia entre la percepción que tienen de los niños y niñas las maestras de la escuela común y aquellas de la escuela especial.

Las maestras de la escuela común resaltan que los niños y niñas que proviene de institutos ponen mucho entusiasmo a la hora de aprender, siempre están preguntando, participando, por ahí se frustran cuando algo no les sale bien, pero si se trabaja personalmente con los chicos se puede conseguir resultados muy buenos, es necesario incentivarlos, darles el cariño y el apoyo que no reciben en el instituto.

Por su parte, las integrantes de la escuela especial manifestaron serios problemas de concentración de los chicos, les cuesta prestar atención, les cuesta dibujar, notan un cierto retraso en los chicos y chicas no solo en el estudio, sino también en el dibujo y por sobre todo en la expresión, en el habla.

Un tema que fue recurrente, es la falta de control y seguimiento de las tareas que se les dan a los niños y niñas en las escuelas, llegando incluso a pedir disculpas a sus maestras por este incumplimiento.

Ambos entrevistados manifestaron que con aliento y apoyo las chicas y chicos logran realizar las tareas, logran progresar, las maestras sobre todo realizan esta tarea y notan el progreso y el empeño que ponen, "los chicos de a poco lo logran", pero que en un año es poco, es una evolución lenta.

En cuanto a las conductas aprendidas en el Instituto u hogar manifiestan que son chicos que no cuidan nada. Un ejemplo se da con el material de trabajo, que les es entregado en la escuela:

- "Me lo han guardado en el hogar.

- Pero vos tenés que pedirlos, porque son tuyos, te los han dado para que trabajes,

El se queda callado y justifica - "yo le he dicho a la señora...".

Alegan que son muy distraídos, no cuidan las cosas, muchas veces se las olvidan en la escuela y la explicación en que coinciden es que se deba a que no están acostumbrados a tener algo propio. "Uno de los chicos siempre trae cuadernos distintos", no tienen un seguimiento en las tareas por lo tanto les resulta difícil a las maestras trabajar así.

Las consecuencias de la Institucionalización son fundamentales para este proceso de aprendizaje. Esto surgió reiteradamente y con una gran importancia. Uno de los entrevistados describió el perfil de un niño institucionalizado como un niño carente de afecto, como un niño discapacitado, porque la carencia de afecto lleva, en algún punto, a un tipo de discapacidad y, por lo tanto, la persona pierde la capacidad para la vida de relación.

Una trabajadora social señala que esta situación les marca un futuro y un destino a los niños, incluso, de acuerdo a los sexos: *"Hay dos tipos de problemas: Por un lado tenés el clínico que puede provenir de la desnutrición, de la mala alimentación, etc., pero por otro lado, y que es más grave aún, tenes el afectivo, te destroza, es como que un chico con problemas afectivos es más grave. Una lesión cerebral te puede inhabilitar para muchas cosas, pero la falta de atención, te vulnera aún más. La institución te enseña a ser un irregular social, tanto para las niñas como para los varones. **Es como que la institución los prepara para lo que en realidad los diagnostica: prostitución y delincuencia**".*

Otro dato que marca profundamente la psiquis del niño es el tiempo desde que fue institucionalizado, esto es, desde que es bebe o ha tenido esa primera experiencia maternal y posteriormente fue institucionalizado, en la entrevista se observa lo siguiente: *"creo que es más salvable el que tuvo un quiebre afectivo, digamos que a los 5 o 6 años, pasó a una institución suponiendo que haya tenido esta parte afectiva, familia o madre, hasta los 5 años y que por distintas razones, enfermedad, fallecimiento lo que fuere, haya tenido que caer en una institución, me parece que tiene más elementos, más herramientas para salir adelante que aquel que ha sido institucionalizado desde el nacimiento, porque desconoce esas herramientas con las cuales poder afrontar esa vida, esa es mi apreciación. Que es lo que el afecto digamos fortalece al ser humano".*

Otra de las maestras afirma que si bien el aprendizaje es normal, observa algunos problemas al momento de querer retener al niño en el aula, ya que la necesidad de estar afuera, en libertad, es muy grande.

"Desde que él comenzó a venir, siempre he querido hablar con alguna autoridad del instituto, porque "M" es un chiquito muy inquieto, y cuando él comenzó la escuela era muy disperso, todo el tiempo quería estar afuera, pero ya comenzó a adaptarse. Necesitaba estar afuera porque él se crió en la Sala Cuna, de donde no podía salir. Al venir aquí, era la primera vez que tenía la puerta abierta,"

3- Seguimiento de los Chicos:

"En la parte social, yo pido informe social, entonces la colega que está en la institución me manda a decir que como las chicas están institucionalizadas y alejadas de su familia, el dato de la familia no interesa".(Trabajadora social)

Ambos grupos de entrevistados manifestaron que es realmente preocupante el tema del seguimiento de los chicos. Por un lado, las maestras mostraron preocupación en el tema educativo de los chicos y resaltaron que es muy difícil la comunicación con la gente del instituto, ellas mandan notas pero no logran ninguna respuesta por parte de la institución.

En ambos casos tienen serios problemas con los chicos y para entender su realidad, su comportamiento, resulta fundamental conocer el origen de ellos, su entorno familiar, su historia de vida, pero nadie les dice nada. A ambos grupos les resulta muy difícil comunicarse con las instituciones, nadie responde a sus requerimientos, no contestan ninguna de las notas que les envían continuamente. El único contacto que tiene la escuela con el instituto es a través de la persona que los lleva y los busca.

Esto se ha buscado solucionar con acciones positivas por parte de los directivos de las escuelas. Un ejemplo de ello es el "acta acuerdo" que se usa para intentar comprometerlos a colaborar y trabajar conjuntamente en temas comunes acerca de los niños. Aún así se evaluó como una acción que no ha generado un cambio de actitud de las autoridades del instituto.

Por otro lado, el equipo interdisciplinario manifestó su preocupación en el seguimiento de los chicos en relación al control educativo y de la salud.

Es notable la ausencia de la familia y agrava la situación en este proceso. Los entrevistados coincidieron en la importancia que tiene la familia para los chicos y chicas. A pesar de ello, la única información que tienen de la misma es la brindada por las mismas chicas y chicos, ya que el instituto no aporta información ni datos.

Las personas entrevistadas hacen notar que el hecho de que las niñas y niños permanezcan fuera de la familia sin el afecto familiar deja secuelas importantes al punto de provocar algún retraso madurativo. Así lo señala la psicóloga del equipo interdisciplinario: *"La discapacidad termina siendo una lesión por cuestiones de afecto, es historia de vida del niño, por eso ella te ha marcado, es muy importante saber cómo era el grupo familiar, el ambiente la relación entre esa familia, los padres."*

En cuanto al nivel de participación de la familia de los actos de los chicos, dijeron que difícilmente se haga presente algún integrante de la familia, pero desconocen si desde el instituto u hogar les comunican a los padres acerca de las actividades de los niños.

Además, con respecto al sentimiento de pertenencia cabe destacar que los niños no se reconocen del instituto, al preguntarle a uno de donde venía contesto: "yo vivo en la bombilla".

También expresan que los niños se sienten "pillados" "atrapados" por el programa de la Dirección de Familia de Operadores de la Calle *" Cuando me dice que "van a ir a pillar" yo me pregunto como se habrá sentido él cuando lo llevaron a ese lugar. Parece que todos saben o yo no sé si se han imaginado la historia, y uno me dice:-sí, a mí una chica me ha salvado" me ha salvado! "y me tenía de la mano para que a mi no me lleven porque si no, me llevaban porque yo estaba en la calle".*

Los entrevistados consideran sumamente importante capacitar al personal, consideran que las actuales no están capacitadas para trabajar con niñas y niños con problemáticas tan extremas.

Coinciden a su vez, en la preocupación por las situaciones de abuso, violencia y maltrato que se dan en los hogares-institutos, incluso entre las mismas compañeras en el caso del Hogar Santa Rita donde "de noche es la ley de la selva", ya las más grandes imponen sus códigos a las más pequeñas y todo esto se silencia. Por diferentes abusos alegan que no duermen bien de noche y como consecuencia de ello, se duermen en la escuela. Ante la consulta de las docentes, nadie les da una respuesta a esta situación.

Otra situación anómala fue el de la medicación. Aquí se evidencia un tratamiento diferencial o situaciones disímiles frente a casos parecidos. En cuanto a las escuelas comunes, alegan que las docentes no recibían ningún tipo de notificación por parte del instituto. Todo lo que saben es a través de los chicos.

- *"¿A vos te dan algún remedio?,*

-Si me dan unas gotitas,

-y ¿para que las gotitas?

-Para la cabeza".

- Yo no se si realmente es así, la verdad es que yo no he hablado nunca con la psicóloga, porque no he tenido la necesidad, nunca he observado una conducta que me alarme, en el tema del seguimiento educativo es normal".

Por el otro, una de las maestras de un niño dice que si le avisaron *"Ellos a mi me han avisado que tiene psicóloga, después me han avisado que lo iban a medicar, la señora que me avisa siempre, es la señora que lo trae a "M".*

Ambas maestras consideran que los niños no tienen problemas educativos o de comportamiento que justifiquen medicación. En unos de los establecimientos los chicos están medicados y notan que se están durmiendo: *"había etapas en las que "R" se dormía, estaba en el grado y se dormía todo el tiempo".*

Las maestras los ven muy tranquilos, como perdidos desde que lo están medicando *" él no tiene problemas neurológicos para mi, o sea él ahora anda así perdido y todo eso, pero yo saco la conclusión que es por el hecho que lo están medicando".*

En el Caso de la Escuela Especial en cambio, solo hay una niña con medicación y es por convulsiones y fue notificado debidamente.

4- La Diferencia:

Un punto que surgió y es digno de destacar es que cuando se proponen salidas, los niños de los institutos no salen, para evitar problemas y por el seguro escolar.

De este modo, se está produciendo una discriminación absolutamente innecesaria que lo único que consigue es ahondar más las diferencias entre un "chico normal" y un "chico del instituto".

Actividad 3: Difusión sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes y análisis de la afectación en los mismos a través de las medidas de privación de libertad, destinados a agentes y funcionarios que deciden sobre la aplicación de este tipo de medidas y miembros de la sociedad civil en general⁵

3.I.- Entrevistas en profundidad con los agentes y funcionarios más relevantes de cada Provincia en los procesos de Institucionalización de personas menores de edad, con el objeto de conocer su noción sobre los derechos humanos de esta población.

3.II.- Análisis crítico de lo relevado en la actividad 3.I y comparación entre provincias a los efectos de diagramar los contenidos teóricos necesarios para una capacitación destinada a agentes y funcionarios en general.

3.III.- Jornadas-Talleres de sensibilización en cada Provincia sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes y su grado de respeto en las políticas existentes –especial énfasis en las medidas de institucionalización, destinadas a Funcionarios (Poder Judicial, Poder Legislativo, Poder Judicial) y empleados de las áreas destinadas a la atención de las personas menores de edad en particular y a sociedad civil en general.

⁵ Los resultados completos obtenidos en el desarrollo de esta actividad, se encuentran en el Anexo III.

3.IV.- Desarrollo de una gacetilla y Tríptico con resumen de la información más importante recaba en las tareas de investigación de éste proyecto

3.V- Entrevistas en profundidad con referentes sociales de los grupos o poblaciones que más frecuentemente sufren este tipo de medidas, con el objeto de conocer su noción sobre los derechos humanos de esta población.

3.VI.- Análisis de lo relevado en la actividad 3.V y comparación a los efectos de diagramar los contenidos teóricos necesarios para una capacitación destinada a estos sectores.

3.VII.- Jornadas-Talleres de sensibilización en cada Provincia sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes y su grado de respeto en las políticas existentes –especial énfasis en las medidas de institucionalización, destinadas a organizaciones de base o intermedias que trabajan con las poblaciones más vulnerables.

3.VIII.- Afiches y Gacetillas con la información básica recabada para todas las Oficinas.

En esta instancia se trabajó en varias direcciones. Se realizaron actividades con las OSC para que se interioricen sobre esta realidad, pero también con el objetivo a largo plazo de que trabajen en el control y diseño de políticas públicas. Se trabajó también con funcionarios de los distintos poderes del Estado para analizar en forma conjunta cuál es el verdadero obstáculo en la implementación de otro tipo de medidas y aportar también a la modificación a corto, mediano y largo plazo de las prácticas institucionales que hoy vulneran derechos del niño. Como tercera instancia de trabajo se generó un espacio de diálogo orientado a la modificación de prácticas en el interior de dos institutos.

a.- Trabajo con OSC

En total asistieron a los talleres representantes de mas de 100 organizaciones. Como principales resultados podemos exponer que:

- han logrado analizar críticamente cuál es el verdadero rol del Estado y cuál es el papel que deben desempeñar las asociaciones civiles en su articulación y relación con el Estado. Muchas de las organizaciones pudieron analizar que el

trabajo que desarrollaban los convertía en meros ejecutores de las políticas y planes con que cuenta el gobierno para paliar la situación de las personas más vulnerables de la sociedad.

- han visualizado que las “necesidades” con las que trabajan a diario son derechos tutelados a nivel nacional e internacional. Se ha trabajado con el hecho de que frente a la inmediatez de la atención de las necesidades más urgentes de las personas que asisten, pierden la noción de que por medio de esa acción, además de darle efectivamente de comer, en algunos casos, le están garantizando sus derechos y se los están efectivizando. La opción es más que importante al momento de definir cuál va a ser su relación con el Estado. Son muy pocas las que señalaron que es necesario establecer una planificación integral de las políticas públicas para que no haya superposición de programas y concentración de planes, con lo que no se da una respuesta acertada ni se llega al objetivo buscado. Muchas en cambio, se alejaban del todo del Estado y en una postura meramente confrontativa consideraban toda interacción innecesaria. Afortunadamente, al final de la jornada muchas de estas, pudieron visualizar que efectivamente era obligación del Estado garantizar los derechos humanos de la población, en especial cuando son niños, niñas y adolescentes.

- Otro aspecto a destacar fue que cuando se habla de los responsables del cumplimiento de los derechos, en muchos casos diferencian al Estado del Gobierno, aunque esta distinción no se sostiene posteriormente. Si lo sumamos a las definiciones que fueron dando de políticas públicas ponen en evidencia que es necesario profundizar sobre dichos conceptos en donde se busque a la vez fortalecer, capacitar y difundir verdaderos lineamientos claros de acción para las ONGs en la materia. Máximo teniendo en cuenta que queda en cada ámbito provincial un largo camino a recorrer, en materia legislativa sobre todo, que requiere un grupo de OSC fortalecido y capacitado para esa tarea.

- Han problematizado sobre el discurso culpabilizador sobre los padres de los chicos institucionalizados. Romper con este discurso fue una preocupación constante y transversal en el marco del desarrollo del proyecto para lograr un

análisis más profundo sobre la problemática de la institucionalización y sobre el rol de las ONGs.

- En la parte propositiva –parte final de cada encuentro- se pudo observar una gran desconocimiento por parte de las organizaciones para diseñar o articular acciones con el Estado. A la vez, todas las organizaciones hicieron expresa su gratitud para con ANDHES y UNICEF por haber generado un espacio que haga posible la tan ausente articulación en la misma sociedad civil. Además valoraron que este tipo de actividades favorece el intercambio de experiencia y los capacita enormemente.

b.- Trabajo con funcionarios:

Las actividades programadas en cada provincia, buscaban generar el debate y el análisis de la Institucionalización como política pública. Para ello se partió de un análisis sobre las necesidades que se vio en este grupo en las entrevistas. Los puntos más sobresalientes de las tres provincias fueron esencialmente:

- Los entrevistados manifestaron que la mayor parte de los derechos que se desprenden de la CDN no son cumplidos y hay una especie de resignación al respecto ya que se siente que mucho deriva de la pobreza y la exclusión.

- Los entrevistados no se manifestaron en sentido homogéneo con respecto a las leyes que se aplican a los menores de edad cuyos derechos se encuentran vulnerados. Hay distintas posturas que van desde aquellos que quieren acomodarse a la vieja legislación por medio de buenas interpretaciones y aquellos que consideran que la misma está derogada por la propia Constitución y la CDN. Y algunos sostiene que se esta trabajando intensamente en una ley de Protección Integral de la Infancia.

- Hay acuerdos respecto a que tanto a los niños y niñas que delinquen como a aquellas que están abandonadas, la intervención estatal es la institucionalización. Respecto a las personas que son víctimas de abuso o malos trataos, se piensa en la familia ampliada, pero poco puede hacerse en la emergencia, por lo que la Institucionalización es la respuesta más conveniente.

- En términos generales identifican las principales causas de Institucionalización como cuestiones fácticas, sin importar los términos de la ley. Se nota la gran percepción de discrecionalidad en todo y cada uno de los Funcionarios.

- Frente al resultado de esta medida se valora que la internación no resuelve ninguna situación más allá de proveer de refugio a los internos o internas. Reconocen que muchas veces las personas externadas presentan conductas más complejas que cuando ingresaron ya que muchos se ponen en contacto con el delito, perfeccionan armas rudimentarias para delinquir e ingresan al mundo de las adicciones.

- en todos los casos se menciona la intención o necesidad de trabajar con las familias, pero es evidente que esto no se cumple efectivamente como regla general. Uno de las principales obstáculos creemos puede ser la visión culpabilizante que recae sobre las familias de las niñas y niños institucionalizados. Siempre se menciona que el trabajo con las familias no siempre resulta sencillo, hay resistencias y en otros casos "existe abandono completo del menor".

- Cuando se les pregunta sobre las alternativas a la Institucionalización hay una gran enumeración de las mismas.

- Cuando se les pregunta por los obstáculos para la implementación de medidas alternativas, mencionan la falta de presupuesto y el freno de burocracia estatal para poner en práctica ciertos proyectos, tal es el caso de la ley de Libertad Asistida, en el caso de **Tucumán**, o la falta de apoyo de la sociedad en general al proyecto Sapicuna en **Santiago del Estero**. Pero por sobre todo el gran obstáculo lo constituye la profunda crisis económico-social que de no superarse continúa reproduciendo el sistema.

Por ello, en los **encuentros provinciales**, más de **100 funcionarios** de los tres poderes del Estado han podido hacer una crítica constructiva desde su experiencia de la medida de Institucionalización en términos de política pública y han podido discutir, desde distintos puntos de vista, alternativas para solucionar la situación, que como surgió en cada uno de estos espacios, es la peor de las respuestas.

Asimismo, a partir de éstos encuentros, se abrió una instancia de dialogo y trabajo hacia adentro de las instituciones, con la participación de sus autoridades, personal e internos, que debe ser destacada como inédita y positiva, en caso de poder continuar con este trabajo.

Actividad 4: Trabajo en talleres de difusión sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.⁶

4. I.- Elaboración y adaptación de contenidos para trabajar en las Instituciones visitadas a los efectos de poder abordar conceptos (y preconceptos) como:

- Concepto de menor frente a concepto de niño, niña o adolescente;
- Institutos frente a familias;
- Ley de Patronato frente a Constitución Nacional y CDN;
- Protección de "Irregulares" frente a protección de derechos de personas.
- Derechos de los niños, niñas y adolescentes

4. II.- Dictado de talleres a personas internas y agentes a cargo de su cuidado,

4. III.- Sistematización de experiencias para posibilitar su posterior réplica.

Se realizaron dos talleres en **Santiago del Estero** y en **Jujuy**, en los cuales se trabajó tanto con niñas, niños y adolescentes privados de libertad en los institutos, como con el personal de dichos institutos.

Uno de los puntos más llamativos que se pudo apreciar en la implementación de los talleres fue que los agentes del estado que trabajan en institutos para niñas, niños y adolescentes privados de libertad, sufren la estigmatización de formar parte de dichos institutos.

⁶ Los resultados completos obtenidos en el desarrollo de esta actividad, se encuentran en el Anexo IV

También se pudo observar que las prácticas diarias de trabajo se transmiten de generación en generación sin realizar valoraciones ni cuestionamientos acerca de sus impactos y consecuencias; no se permite en el ámbito institucional la reflexión y la autocrítica al trabajo que se lleva a cabo.

Durante los talleres se observaron actitudes diversas, desde la resistencia a la presencia de los talleristas en una primera instancia a la posterior apertura y deseos de que continúen instancias de reflexión, donde el personal pudiera compartir sus inquietudes, angustias, temores y esperanzas, que ante las situaciones cotidianas motivadas por su trabajo, deben afrontar.

En **Santiago del Estero**, una vez entregados los informes de los encuentros en los Hogares y a fin de trabajar en el monitoreo de las Pautas de Convivencia, se concertó con la Directora General de los Hogares una reunión, de la que surgió:

- 1- La necesidad de continuar trabajando en Talleres de Capacitación y Reflexión para el personal de los institutos.
- 2- El compromiso de generar estrategias de monitoreo de las Pautas de Convivencia.

En esa oportunidad se obtuvo una invitación para participar en la fiesta de fin de año de los Hogares, a través de la presentación de las pautas de convivencia con las que se trabajó. Las mismas fueron plasmadas en afiches y exhibidas en el stand preparado por los chicos, con fotos tomadas en los Talleres.

Se lograron establecer las siguientes pautas de convivencia: (transcripción textual de lo elaborado colectivamente)

- *Debemos construir la confianza entre todos;*
- *Tenemos derecho a elegir la escuela a donde queremos asistir;*
- *Los chicos y grandes deben respetarse mutuamente;*
- *Todos y todas debemos tratarnos con respeto;*
- *Ninguno debería gritar;*
- *Todos y todas tenemos derecho a progresar en los comportamientos con cariño, confianza, comprensión y permisos;*

- *Todos y todas debemos sentirnos contenidos;*
- *Los niños y niñas debemos tener contacto con nuestros seres queridos;*
- *Niños y niñas tenemos derecho a que las autoridades nos aconsejen cuando cometemos errores;*
- *La libertad nace del respeto y el compromiso de todos;*
- *Todos y todas tenemos derecho a cometer errores;*
- *Todos y todas deberían poder decir y escribir lo que realmente piensan;*
- *Todo el equipo técnico se compromete a cumplir lo que dicen entre ellos juez, asistentes, psicólogos para poder avanzar a un futuro mejor;*
- *Los chicos deben ser oídos y no llegar a llamar la atención para ser oídos;*
- *Tenemos derecho a la privacidad de las cosas personales;*
- *Todos los niños y niñas tenemos derecho a tener una vestimenta adecuada;*
- *Todos y todas deberían poder tener amigos y amigas;*
- *Tenemos derecho a expresar nuestra opinión cuando se nos aplica una sanción;*
- *En caso de problemas tenemos derecho a ser oídos;*
- *Todos y Todas tenemos derecho a ser escuchados (niños y grandes);*
- *Tenemos derecho a que nos dejen ver televisión tranquilos;*
- *Todos y todas deberían ser tratados de la misma forma, sin privilegios;*
- *Tenemos derecho a tener una mascota;*
- *Tenemos derecho a fijar un día y un horario para que el Director nos atienda y bien;*
- *Niños y Niñas tenemos derecho a tener nuestras cosas privadas en un espacio propio;*
- *Todos y todas tenemos derecho a capacitarnos de acuerdo a nuestras aptitudes;*

- *Todos y todas deberían ser protegidos de las drogas;*
- *Todos y todas deberían ser informados sobre las decisiones que les afecten;*

En **Jujuy**, por su parte, Surgieron como reglas de conducta las siguientes:

- *Reuniones del Personal Directivo; Docentes; Personal de Servicio (lavandería; Cocina; Limpieza) y los chicos/as, dos veces por mes.- En caso de ser requerido por cualquiera de los grupos se convocará;*
- *Confección un cronograma con los horarios para las actividades diarias;*
- *Paradigma de cooperación: Los adultos escuchan a los niños, niñas y adolescentes; los niños niñas y adolescentes escuchan a los adultos; los niños, niñas y adolescentes se escuchan entre sí; los adultos se escuchan entre sí;*
- *Que los niños, niñas y adolescentes tengan igual trato sin preferencias ni diferencias;*
- *Que todas y todos compartamos;*
- *Se respetaran los horarios de Estudio;*
- *Se respetarán los horarios de permiso;*
- *No habrá discriminación;*

En la provincia de **Tucumán** la situación fue muy diferente, ya que por decisión de la Dirección de Familia, Niñez y Adolescencia, organismo que tiene a cargo la dirección de los institutos de menores de la provincia, no fue permitido el ingreso a los mismos, ni el contacto con los internos o el personal; por lo tanto no se realizaron los talleres y demás actividades programadas que involucraban a estos actores. Este hecho es un claro indicador de la fuerte resistencia que encontramos por parte del Estado cuando intentamos conocer la realidad de los chicos y chicas institucionalizadas, el estado de los institutos o datos que permitan acceder a ésta problemática.

En éste punto cabe destacar la delicada situación política e institucional por la que atraviesan desde hace más de un año algunos institutos de ésta provincia y

sus autoridades, a raíz de denuncias que originaron causas penales en curso actualmente. Las investigaciones están referidas a: malos tratos; medicación indiscriminada a los adolescentes mediante psicofármacos, utilizada como mecanismo de control del comportamiento; y la trágica muerte de un joven de 16 años, vinculada con el uso de tales medicamentos.

Esta situación, lógicamente, se encuentra muy vinculada con la decisión de las autoridades competentes, de impedir el acceso a los institutos y el contacto con los internos y el personal a cargo.

Actividad 5: Encuentro Interregional sobre las medidas de Institucionalización frente a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.⁷ Destinado principalmente a Funcionarios y Agentes de los tres poderes y a la sociedad civil en general

5.I.- Búsqueda de apoyos institucionales y acuerdos para encaminar el compromiso del Estado en la solución al problema (se propone lograr el apoyo de por lo menos una Oficina de cada Poder del Estado para facilitar el compromiso posterior de avanzar o concretar las medidas propuestas).

5.II.- Encuentro de trabajo interregional.

Las actividades a este nivel programadas en cada provincia, buscaron generar el debate y el análisis de la Institucionalización como política pública. Para ello se partió de las pautas, perfiles y necesidades que se surgieron en este grupo en las entrevistas, los cuales han sido reseñados en el presente informe, al desarrollar la actividad N°3, bajo el título "trabajo con funcionarios".

Con posterioridad a los encuentros llevados a cabo en cada una de las provincias, se realizaron, en San Miguel de **Tucumán**, dos encuentros regionales de Funcionarios y Organizaciones de la Sociedad Civil, en los cuales, además de

⁷ Los resultados obtenidos en el desarrollo de esta actividad, se encuentran en el Anexo V

un rico análisis de la situación imperante en cada provincia, se pudieron visualizar líneas de acción para avanzar en la implementación de medidas alternativas a la institucionalización, y que tiendan a elevar el grado de vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se destacó como lo más positivo de estas actividades la interacción entre los distintos organismos del Estado, pertenecientes a los tres poderes, y la visión "regional" de ésta problemática y de sus posibles soluciones.

Cabe destacar que en el último de estos encuentros, la actividad principal fue el análisis de la situación legislativa en cada provincia, en función de su adecuación a la ley nacional 26.061, de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, con la participación de funcionarios de los tres poderes del Estado. Así se pudo conocer el estado y perspectiva de los proyectos de leyes provinciales de protección integral; las acciones concretas que, desde los órganos del ejecutivo se están llevando a cabo para la aplicación de la norma nacional en el orden provincial; y el grado de cumplimiento de dicha norma en el ámbito judicial, a través de la resolución que se da a situaciones de vulneración de derechos de chicos y adolescentes. Fue llamativa la crítica unánime de los funcionarios judiciales a la ley 26.061, así como su manifiesta oposición a la inmediata aplicación de la misma. Solamente en el caso de **Jujuy**, se reconoció un trabajo de éste poder, conjuntamente con otros organismos del Estado, para lograr una transición armónica.

Además de las diferentes percepciones y opiniones que se reflejaron en éstos encuentro regionales, fue altamente positiva la participación de funcionarios de los tres poderes del Estado y de las tres provincias, quienes, coincidentemente, destacaron la necesidad de generar estos espacios de debate, actualización y articulación, que hasta ahora no habían sido comunes en el ámbito ni en la temática.

Asimismo fue novedosa la participación, en éste tipo de eventos, de organizaciones de la Sociedad Civil y la posibilidad para las mismas de dialogar y plantear posturas diversas ante los funcionarios; práctica ésta que sirvió de punto de partida para diferentes compromisos o actividades que surgieron a partir de

éste acercamiento, aunque es necesario reconocer que se debe avanzar mucho más en ésta dirección, ya que el trabajo conjunto o articulado entre las ONGs y el estado, es aún muy limitado.

Actividad 6: Campaña de sensibilización en general⁸

6. I.- Análisis en cada Provincia sobre el nivel de información que existe sobre el tema y la opinión que existe sobre la Institucionalización (encuestas generales, relevamiento de notas periodísticas, entrevistas en profundidad a referentes o personalidades relacionadas con la materia: docentes, médicos, funcionarios, etc.).

6. II.- Estudios y selección de casos paradigmáticos para:

- Análisis de las causales de la Institucionalización en términos de derecho a garantizar a través de dicha medida;
- La confrontación con los derechos garantizados y vulnerados a través de la medida en términos concretos

6. III.- Elaboración de una campaña de difusión (información y sensibilización) sobre las conclusiones arribadas con el objeto de cuestionar la medida de privación de libertad como política pública destinada a solucionar los problemas de la infancia y la adolescencia. Medios Propuestos: videos, afiches, cartillas.

El objetivo de ésta actividad fue generar en la sociedad civil y opinión pública en general una instancia de análisis crítico de la institucionalización como respuesta institucional a la infancia y adolescencia pobre de la región. Así se logró por un lado la visualización de la institucionalización, y la utilización de ésta medida como respuesta a situaciones de pobreza, y por otro lado la vinculación con los derechos de los chicos que se vulneran en éstas situaciones.

⁸ Los resultados obtenidos en el desarrollo de esta actividad, se encuentran en el Anexo VI

En ésta instancia se realizaron encuestas generales de opinión cuyos resultados revelaron el grado de información y opinión que existe en cada provincia sobre los Derechos de los Niños y Adolescentes y sobre la medida de institucionalización.

Respecto a la sociedad en general, hay que tener en cuenta que la sensibilización es más difícil, ya que existen fuertes reclamos vinculados con cuestiones de seguridad, generados principalmente por el manejo y planteo de ciertas noticias en los medios de comunicación. No obstante ello se logró instalar el tema y generar opiniones o posiciones diferentes.

En cuanto a la sensibilización, específicamente, todas las actividades llevadas a cabo, tanto con funcionarios, personal estatal, organizaciones de la sociedad civil, familias de jóvenes institucionalizados y ciudadanos en general, permitieron instalar el tema de la institucionalización en cada uno de los medios y ámbitos, de una manera inédita hasta el momento, ya que siempre se había tratado de una cuestión "invisibilizada" en la sociedad. Todo ello permitió sensibilizar sobre la temática, y plantear la necesidad de cambios.

La realización de los encuentros y talleres y el material al que pudieron acceder los participantes permitió que los funcionarios y las organizaciones de la sociedad civil, empezaran a mirar la problemática de infancia desde una concepción diferente a la de patronato, más allá de las diferencias apreciadas.

Cabe señalar también, como resultado, el importante debate y reconocimiento de la necesidad de adecuación legislativa, a través de leyes provinciales de protección integral de los derechos de niños y adolescentes; y la participación en ámbitos de discusión de proyectos legislativos, que se generaron a partir de éste proyecto.

Por otra parte el análisis de casos particulares, considerados emblemáticos, sirvieron para conocer como, las prácticas institucionales constituyen un fuerte escollo para la efectivización de los derechos de todo un sector de niñas, niños y adolescentes, permitiendo así identificar los puntos sobre los que se debe incidir.

Los puntos más relevantes, surgido de las encuestas pueden reseñarse de la siguiente manera:

El 49.8% de los encuestados desconocía si en la CN están garantizados los derechos de los niños y un 36% no tenía presente ningún derecho del niño. Entre los derechos que se mencionaron surgió, como el más reconocido el derecho a la educación, estando segundo el derecho al nombre y a la salud.

En cuanto a la Institucionalización en sí, las respuestas a las distintas preguntas ponen en evidencia que la sociedad entiende que la situación de institucionalización está relacionada con la idea de sanción, más que de ayuda. La opinión de la sociedad señala que sería preferible optar por las tareas comunitarias (44.9%), la libertad asistida o vigilada (20%) e incluso dándole otro tutor (15.8%), antes que por la privación de libertad (12.4%).

Asimismo, se reconocen como niños que “deberían” ser institucionalizados por el estado a aquellos que cometieron un delito (34%), y de igual manera, aunque en un porcentaje menor (25.8%), a los que hayan sido víctimas de un delito cometido por sus familiares. Esto porque puede entenderse que lo que se busca con esto es castigar a los padres o familia que ha cometido dicho acto. En otros casos solo justifican esta medida ante la falta de familia (17.3%) o las condiciones de extrema pobreza (12.5%). Sólo un pequeño sector la considera una medida a aplicarse en casos de que la familia existente se vea como inadecuada (6.6%).

En cuanto a la finalidad de la medida de institucionalización, se ha podido detectar que sólo un 22.8% entiende que se la intención sea garantizar y respetar sus derechos. Un 27.3 entiende que busca proteger a la sociedad del peligro que pudieran representar y un 47.6% considera que ambas cosas.

Sobre lo que la sociedad pretende como resultado de este tipo de intervenciones, surgió claramente que la principal preocupación esta dada por la educación, ya que el 71.8% de los encuestados la mencionó como el aspecto en el cual el estado debe poner más atención frente a los chicos institucionalizados. También se mencionó la búsqueda de su adaptación a la sociedad. Sólo un 8% se preocupa por la reintegración a su familia, casi igual porcentaje que se preocupa por la formación laboral (7.9%). Es notable que ninguno de estos aspectos este garantizado por la institucionalización en la actualidad.

En cuanto a la situación de los chicos sin recursos económicos, la respuesta fue contundente en el sentido de que el 70.1% consideró que deben vivir con su familia de origen, debidamente apoyada por el estado. Le siguió la opción que también se refiere a mantener la estructura familiar a través de familias sustitutas que le garanticen sus derechos, con un 22.1%. Sólo un 4.5% se quedó con la respuesta de viviendo en instituciones, que fue preferido a un proceso de institucionalización con posterior libertad asistida (2.8%).

Actividad 7: Sistematización, monitoreo y evaluación.

7.1. Realización de actividades periódicas mensuales de sistematización, monitoreo y evaluación de las actividades desarrolladas en relación con los objetivos propuestos⁹.

En el marco de ésta actividad se pudieron conocer, en primer lugar, las distintas aristas de la situación de la niñez en las tres provincias en las que se llevó a cabo el proyecto, específicamente respecto a la legislación; las políticas públicas a través de los programas y planes implementados desde los poderes ejecutivos provinciales; las prácticas institucionales; la situación de los institutos y de los niños, niñas y jóvenes privados de libertad y la visión de la comunidad de ésta problemática.

La sistematización de toda esta información, que se llevó a cabo a través de la elaboración de los distintos anexos que integran éste informe, permitió además delinear acciones para lograr las transformaciones legislativas e institucionales. En muchas de ellas se está trabajando actualmente y se proyectan para el próximo año.

⁹ Los resultados obtenidos en el desarrollo de esta actividad se encuentran en el Anexo VII

IV).- CONCLUSIONES FINALES.

Del análisis de los resultados obtenidos durante la ejecución del proyecto, concluimos que el "discurso institucional" de las Provincias del NOA consideran que las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de la infancia son verdaderas políticas de estado. Sin embargo, este discurso difiere de las acciones diseñadas y ejecutadas en este sentido, ya que, la problemática que aqueja a la infancia no se toma como uno de los ejes centrales dentro del desarrollo de las gestiones gubernamentales.- Esto se pone de manifiesto con la falta de acciones coordinadas entre organismos, instituciones y reparticiones públicas destinadas a garantizar los derechos de las niñas/os y adolescentes, evidenciando falta de voluntad política en generar espacios de discusión y debate que se orienten a la ejecución de medidas de externación, en conjunto con la planificación de alternativas a la institucionalización.

La reticencia por parte de las autoridades públicas (de los tres poderes) para brindar información referida a la institucionalización de menores de edad, constituye una práctica habitual en las provincias.-

Es notable la ausencia de estrategias que tiendan a la optimización de recursos humanos y económicos, de modo tal que ayuden a desarrollar en el corto plazo procesos abiertos que permitan la construcción de alternativas a favor de la infancia, basadas en el fortalecimiento y efectivización de derechos.

La derogación de la Ley Nacional N° 10.903 y la aprobación de leyes provinciales o la intención de los gobiernos de legislar sobre la materia, pareciera expresar un avance hacia la efectivización de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Estos impulsos normativos no resultaran suficientes para la erradicación de las conductas asistenciales en manos de la justicia. Es así que, las dificultades existentes para que los derechos de niñas, niños y adolescentes sean efectivos, van desde problemas estructurales del sistema de justicia hasta la falta de reformas institucionales que acompañen la evolución normativa.

La vigencia de la Ley Nacional N° 26.061, puso en pugna el alcance de las facultades delegadas a la Nación y las reservadas por las provincias, para legislar sobre infancia, relacionando esto con el concepto de "operatividad de los

derechos". Si bien, las provincias no adhirieron a la Ley 26.061, las partidas presupuestarias que la misma apareaja orientan a trabajar con miras a su adhesión y posterior implementación, lo que crea conflicto normativo en la asignación de competencias dentro de los organigramas provinciales entre otros.

No es posible comprender la lógica de ciertas políticas de seguridad autoritarias y la dirección de sus prácticas violentas, al margen de los procesos de exclusión. La extensión de las políticas de institucionalización se opone a la modificación de las políticas de inserción de los sectores menos favorecidos.

El desconocimiento de los alcances, limitaciones y exigibilidad de los derechos humanos, de los que tienen a cargo el diseño e implementación de las políticas públicas, y/o la tarea de interpretar legítimamente la ley, conlleva en sí, violaciones masivas de estos derechos, y tiene como destinatarios directos a los sectores menos favorecidos, como es puntualmente el caso de los niños/as y adolescentes. Esto evidencia las fallas en el sistema institucional de acceso a los cargos, y control de gestión.

El intento de satisfacer el mejor interés de las niñas, niños y adolescentes a través del diseño actual y obsoleto de políticas públicas, apareaja inconvenientes como la falta de acuerdo de las distintas áreas gubernamentales que, sin ser específicas de infancia, necesitan intervenir para cumplir efectivamente con la normativa de la misma.

Por ello, resulta necesaria la creación y/o reestructuración de las instituciones provinciales, capaces de cumplir con los nuevos desafíos que prevé la normativa de infancia a partir de la CDN. Las estructuras existentes forzadas para la canalización de nuevos fenómenos sociales de la infancia, están indefectiblemente destinadas al fracaso institucional. En este sentido, el diseño e implementación de políticas públicas que regulen el traspaso de las causas asistenciales del fuero judicial al administrativo, también deben prever nuevos mecanismos de solución y abordaje de conflictos, en estructuras institucionales capaces de canalizarlos, tomando como punto de partidas los objetivos de la CDN.

En lo que respecta a la sociedad civil, no se generan espacios para el diseño y ejecución de proyectos específicos de infancia, en los cuales concurren coordinadamente sectores públicos y privados, ni se trabaja con miras a la concientización y sensibilización de todos los miembros de la sociedad sobre la importancia del ejercicio pleno de sus derechos humanos, el cumplimiento de sus responsabilidades y la participación plena en la vida social de los niños y adolescentes.-

Principales Obstáculos para la Ejecución del Proyecto y el Logro de los Objetivos:

Entre los principales obstáculos o impedimentos para el pleno cumplimiento de los objetivos de éste proyecto se identificaron los siguientes:

- Dificultad para acceder a la información referida a medidas y acciones estatales dirigidas a los niños, niñas y adolescentes, que se encuentren institucionalizados por causas penales o asistenciales.
- Falta de sistematización de la información, como así también de registros y estadísticas que permitan elaborar un análisis de la situación de infancia en las provincias y conocer el grado de respeto y vigencia de los derechos de la misma.
- Hermetismo y temor por parte de los funcionarios estatales para brindar información o permitir el conocimiento de sus actos de gobierno, fundamentalmente en lo que respecta a las medidas de institucionalización, las causas de las mismas y las condiciones en que se cumplen.
- Falta de mecanismos o estrategias eficaces para trabajar conjuntamente con los organismos del estado vinculados con ésta temática.
- Falta de concordancia entre el discurso de los funcionarios, y las prácticas llevadas a cabo por estos.-

- Falta de identificación, por parte de los funcionarios públicos, de nuestro trabajo como un aporte interesante y útil para el abordaje de los problemas de la niñez y adolescencia en las provincias.

Estrategias para la Superación de los Obstáculos:

Como corolario del análisis de la ejecución del proyecto, surgieron distintas herramientas o mecanismos que podrán ser utilizadas por las organizaciones, en futuros trabajos, a fin de superar los obstáculos arriba señalados:

- Fortalecer el dialogo y los espacios de intercambio con los poderes del Estado, para lo cual, será necesario analizar el discurso y la posición desde la que se busca y plantea dicho contacto.
- Consolidar alianzas estratégicas con organizaciones que trabajan en la temática y también con organismos públicos.
- Profundizar el trabajo con los operadores que están en contacto directo con los niños, niñas y adolescentes.
- Generar mayor conocimiento y aceptación de los principios de la CDN y otros instrumentos normativos internacionales, en los operadores jurídicos, a fin de elevar el estándar de respecto de los derechos humanos.
- Continuar trabajando en la búsqueda, sistematización y difusión de datos e información que permita conocer la verdadera situación de los niños, niñas y adolescentes de las provincias.

Propuesta de trabajo a Futuro:

Las actividades que propones para dar continuidad al proceso iniciado a través del proyecto que estamos concluyendo, son las siguientes:

1) Actividad: Capacitación en Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes:

a) Actualización y Debate para Funcionarios del Poder Judicial, Docentes Universitarios y Profesionales del Derecho.

Objetivos:

- Elevar estándares de Derechos Humanos en NOA, principalmente en el marco de los procesos judiciales en los que se encuentran involucrados niños, niñas y adolescentes.
- Capacitar a actores jurídicos con el fin de lograr efectivizar e institucionalizar los principios y estrategias adquiridas en el marco de la capacitación.-

Destinatarios:

- ◆ Funcionarios del Poder Judicial
- ◆ Docentes Universitarios de materias vinculadas con los derechos de niños/as y adolescentes (por ej: derecho de Familia, Derecho Penal, etc.)
- ◆ Abogados del foros locales, seleccionados en base a al trabajo o experiencia en derecho de familia y derechos del niño.
- ◆ Integrantes de los gabinetes psico-sociales del Poder Judicial
- ◆ Miembros del Consultorio Jurídico Gratuito de los Colegios de Abogados

b) Ateneos con operadores jurídicos: Capacitación en Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes mediante discusiones en los consultorios jurídicos gratuitos de los colegios de abogados para garantizar estos derechos.

Objetivos:

- Profundizar la doctrina de la Protección Integral, especialmente en materia civil.
- Trabajar en el análisis de casos y en la elaboración de estrategias de litigio.
- Generar espacios de debate de la legislación específica de infancia y adolescencia con el fin de incidir en las prácticas judiciales y provocar cambios en dicho ámbito.

Destinatario: Profesionales del derecho y personas ligadas al proceso judicial (por ej: trabajadores sociales)

C) Talleres de capacitación de funcionarios del poder ejecutivo a cargo del diseño e implementación de las nuevas políticas públicas para la infancia, acordes a la nueva ley, focalizada en resolución de problemas, conjuntamente con los equipos multidisciplinarios y empleados.

Objetivos:

- Concientizar y formar funcionarios para hacer efectivos los preceptos legales.
- Generar y consolidar prácticas eficientes de desinstitucionalización, en forma interdisciplinaria.
- Generar un espacio de articulación y debate entre los funcionarios del poder ejecutivo y miembros de las organizaciones de la sociedad civil para el diseño e implementación de las políticas públicas.

Destinatarios: Funcionarios del poder ejecutivo, equipos interdisciplinarios miembros de organizaciones de la sociedad civil.

3) Actividad: Fortalecimiento de la Sociedad Civil para seguimiento de procesos legislativos, reglamentación y avances hacia la desinstitucionalización.

Objetivo:

- Instar a la formación de grupos integrados por miembros de organizaciones de la sociedad civil, Secretaría de Derechos Humanos y/o Defensoría del Pueblo.

Destinatarios: Miembros de Ong's que trabajan en infancia e integrantes de la Secretaría de Derechos Humanos y/o Defensoría del Pueblo.