

EDUCA ()).

# Derechos vulnerados en la infancia: abandono, maltrato y pobreza.

Tuñon, Ianina.

Cita:

Tuñon, Ianina (2009). *Derechos vulnerados en la infancia: abandono, maltrato y pobreza.* : EDUCA.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ianina.tunon/46>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pfer/dtd>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*





# Derechos vulnerados en la infancia: abandono, maltrato y pobreza





## **AUTORIDADES**

### **Pontificia Universidad Católica Argentina**

Rector: Mons. Alfredo Zecca  
Vicerrector: Ernesto Parselis  
Director ejecutivo: Joaquín Ledesma  
Secretario académico: Nicolás Lafferriere

Facultad de Psicología y Educación  
Decano: Lorenzo García Samartino

Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina  
Director: Agustín Salvia

### **Fundación Arcor**

Presidente: Lilia M. Pagani  
Vicepresidente: María Rita Maranzana  
Secretaria General: Claudia S. Pagani de Martin  
Prosecretaria: Karina M. Pagani  
Tesorera: Sonia Maranzana de Giai  
Protesorera: María Rosa Pagani de Babini  
Vocal titular: Inés D. Martínez de Seveso  
Gerente: Santos Lio

## **Seminario de Expertos:**

“La niñez en el contexto de los derechos vulnerados: impacto de la pobreza, el abandono y el maltrato sobre el desarrollo humano y social infantil”

Buenos Aires, 18 de mayo de 2009

### **ORGANIZARON:**

#### **Coordinación académica**

María Elena Brenlla

Inés Di Bártolo

Ianina Tuñón

#### **Coordinación técnica**

Santos Lio

Mariana Arruabarrena

Javier Rodríguez

(Fundación Arcor)

María Silva

Isabel Videla

(Universidad Católica Argentina)

#### **Edición de contenidos**

Ianina Tuñón

Verónica Halperin

#### **Colaboradores asistentes**

Florencia Kuc-Pleva

María Luján Gómez Traviganti

Verónica Halperin

María Eugenia Forns

Yamila Karqui

Julieta Marmo





Derechos vulnerados en la infancia : abandono, maltrato y pobreza / coordinado por Ianina Tuñón - 1a ed. - Buenos Aires : Educa ; Córdoba : Fundación Arcor, 2009.

113 p. ; 21x18 cm.

ISBN 978-987-620-119-3

1. Sociología. 2. Problemas Sociales. 3. Pobreza. I. Tuñón, Ianina, coord.  
CDD 362.5

Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina  
Pontificia Universidad Católica Argentina  
Tel/Fax: 54 11 4338-0733  
e-mail: barometro\_infancia@uca.edu.ar  
web: www.uca.edu.ar/observatorio

Fundación Arcor  
Tel: 54 351 4208303-42048254  
e-mail: comunicacionfunarcor@arcor.com.ar  
web: www.fundacionarcor.org



**EDITORIAL  
DE LA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA ARGENTINA**

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
A. M. de Justo 1400 • P.B., Contrafrente • (C1107aaz)  
Tel./Fax 4338-0277 • educa@uca.edu.ar  
Buenos Aires mes de 2009

ISBN: 978-987-620-119-3

---

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723  
Printed in Argentina - Impreso en la Argentina

## SUMARIO

---

|  |    |
|--|----|
| <b>Presentación</b> .....  | 7  |
| <b>Conocimientos públicos</b> .....  | 9  |
| <b>Conferencia inaugural: “Investigaciones actuales sobre el desarrollo infantil y leyes para la niñez: un diálogo imprescindible”,</b> por la Dra. Danya Glaser ..  | 17 |
| <p style="text-align: center;"><b>PANEL DE TIPO NORMATIVO: “LA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (LEY 26.061) Y EL DESAFÍO DE SU IMPLEMENTACIÓN”</b><br/>Moderadora del panel: Dra. Carmen Padilla</p> |    |
| <b>“La infancia vulnerable: entre la Ley 26.061 y el Decreto 22.278”,</b><br>por el Dr. Emilio García Méndez .....   | 43 |
| <b>“Las medidas excepcionales de protección. Dificultades para el logro de sus objetivos”,</b><br>por el Dr. Lucas Aón .....   | 51 |
| <b>“Ley 26.061: Fortalezas y debilidades de su aplicación. La Protección Integral de los derechos del Niño en la Provincia de Buenos Aires”,</b><br>por el Dr. Elbio Raúl Ramos .....  | 57 |
| <b>“Los desafíos en torno a la políticas públicas con enfoque de derechos en materia de infancia”,</b><br>por la Dra. Laura Pautassi .....   | 67 |

**PANEL DE INTERCAMBIO INTERDISCIPLINARIO: “INVESTIGACIONES EN LAS DIMENSIONES DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES”**

Moderadora del panel: Lic. María Elena Brenlla

|  |     |
|--|-----|
| <b>“Niñez y adolescencia urbanas: Desigualdades sociales en el ejercicio del derecho a contar con una estructura mínima de oportunidades de desarrollo humano”,</b><br>por la Mg. Ianina Tuñón ..... | 77  |
| <b>“Determinantes sociales y salud psíquica de los niños: el rol de la tolerancia parental”,</b><br>por la Dra. Corina Samaniego .....   | 89  |
| <b>“Apego y maltrato infantil”,</b><br>por la Lic. Inés Di Bártolo .....   | 95  |
| <b>“Desarrollo infantil: consideraciones evolutivas y neurobiológicas para políticas públicas”,</b><br>por el Dr. Jorge Colombo .....  | 103 |
| <b>Breve referencia sobre los expositores .....</b>  | 111 |

## PRESENTACIÓN

---

La presente publicación ofrece un recuento de las principales cuestiones abordadas en el marco del seminario “La niñez en el contexto de los derechos vulnerados: impacto de la pobreza, el abandono y el maltrato sobre el desarrollo humano y social infantil”, el cual tuvo lugar el día 18 de mayo de 2009 en la Universidad Católica Argentina. El evento fue organizado por el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina y la Facultad de Psicología y Educación de la Universidad Católica Argentina, junto a la Fundación Arcor, en el marco de las reuniones científicas que promueve y apoya la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCyT).

Enfrentar de manera exitosa el desafío del desarrollo humano de la infancia y adolescencia, en un sentido amplio y con equidad, pone en primer lugar de la escena la necesidad de contar con un andamiaje legal que haga exigible la inclusión social en términos de condiciones materiales de vida, educación, apoyo psicológico, oportunidades de socialización y seguridad social. En el reconocimiento y la construcción de dicho andamiaje se ha avanzado mucho; sin embargo, la deuda con la niñez y adolescencia argentina es aún muy relevante en términos de garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos que el Estado reconoce y con los que se ha comprometido. Un modo de aportar, en el tránsito por este proceso de construcción de una realidad que considere al niño, la niña y el adolescente sujeto de derechos, y lleva a cabo la inclusión social con equidad, es la descripción y explicación de los fenómenos que afectan el desarrollo integral de la niñez y adolescencia, en tanto permiten avanzar en una mejor definición de los problemas que requieren solución. En este proceso, no parece menor el modo en que los problemas de la infancia y adolescencia son definidos, en tanto es a partir de dichas definiciones que en muchos casos se generan las formas y procedimientos en que se distribuyen posiciones, recursos y bienes escasos.

El objetivo del seminario fue el de crear un espacio de intercambio interdisciplinario entre profesionales de distintos campos relacionados con la problemática de infancia y adolescencia. Durante el desarrollo del mismo se indagó acerca del andamiaje legal existente y de las deudas en el efectivo cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia que el Estado reconoce y con los cuales se ha comprometido.

La publicación comienza con la conferencia inaugural, titulada “Investigaciones actuales sobre el desarrollo infantil y leyes para la niñez: un diálogo imprescindible”, que estuvo a cargo de la Dra. Danya Glaser, quien se desempeña como consultora pediátrica del Department of Psychological Medicine Great Ormond Street Hospital for Children, en Londres, y fue presidenta de la Sociedad Internacional para la Prevención del Abuso y Negligencia. Es una experta en la temática de abuso y maltrato y se especializa en la interacción entre la ley y la salud mental.

Tras esta conferencia, se reúnen las disertaciones o ponencias organizadas en dos paneles: (1) un panel de tipo normativo en el que se debatió y reflexionó acerca de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 26.061) y del desafío de su implementación; y un (2) segundo panel de intercambio interdisciplinario de investigaciones en las dimensiones de derechos de niños, niñas y adolescentes.

En primer lugar, se presenta la disertación del panel normativo a cargo del Dr. Emilio García Méndez, en la que argumenta en torno a la importancia y la imperiosa necesidad de la conformación de un régimen penal juvenil, que se encuentre en concordancia con la Ley 26.061. Explica de modo detallado en qué consiste y a qué prácticas induce el decreto 22.278 de la última dictadura militar, y por qué se contrapone a lo dispuesto por la Ley 26.061. Expone brevemente cuál es el proyecto de Fundación Sur, la cual preside, y por qué considera que el tema de los adolescentes en conflicto con la ley penal es un tema emblemático en el nuevo siglo. Por último, nos advierte acerca de la necesidad de resguardar las garantías, para que la privación de libertad no se convierta en una forma reforzada de política social para los adolescentes pobres.

En la segunda disertación, el Dr. Lucas Aon presenta cuáles son las deudas en materia de la aplicación de la Ley 26.061, enfocándose en las dificultades que suscita el logro de los objetivos de las medidas de protección excepcional. A lo largo de la misma, desarrolla qué son las medidas de protección excepcional, en qué consiste la intervención del poder judicial y de la autoridad administrativa y cuáles son los obstáculos que suelen presentarse en dicho procedimiento. Asimismo, enfatiza que, para que las medidas excepcionales puedan cumplir sus objetivos de restitución de derechos y, por lo tanto, para no volver a la institucionalización de la niñez, es necesario que existan programas sociales con personal capacitado, recursos económicos y sobre todo decisión política de dar prioridad a la niñez en nuestro país.

El Dr. Elbio Raúl Ramos expone, a continuación, de modo detallado, cuáles son las fortalezas y las debilidades en la aplicación de la Ley 26.061. Explica los modos de intervención que promueve la doctrina de protección integral en materia de derechos del niño, y profundiza en los cambios introducidos por la Ley 13.298 en la Provincia de Buenos Aires. Analiza de modo específico la nueva relación en materia de intervención entre los servi-

cios locales y los tribunales de familia y los obstáculos que aparecen en la puesta en funcionamiento del nuevo mecanismo.

Por último, la ponencia "Los desafíos en torno a las políticas públicas con enfoque de derechos en materia de infancia", de la Dra. Laura Pautassi, ofrece una primera aproximación a la problemática del cuidado. Denuncia cómo ni las políticas de infancia ni las políticas laborales se ocupan de garantizar este derecho, dejando a formas de resolución individual de cada grupo familiar algo tan delicado como el cuidado de menores. A su vez, realiza una aguda crítica a los programas focalizados en transferencias condicionadas de ingresos y subraya la importancia de generar políticas de cuidado desde el enfoque de derechos, considerando al cuidado un derecho universal y no una concesión a grupos específicos.

En el segundo apartado se reúnen las ponencias de diversos investigadores especializados en la temática de la infancia del campo de la medicina, la psicología y la sociología.

La Mg. Ianina Tuñón presenta un diagnóstico de las condiciones de vida de la niñez y adolescencia urbanas en indicadores de desarrollo humano en tres dimensiones de derechos: condiciones materiales de vida, procesos de socialización y formación a través de la escolarización.

La Dra. Corina Samaniego nos introduce en el concepto de tolerancia parental. Explica cómo la distribución desigual de experiencias perjudiciales para la salud no es un fenómeno natural, sino que se explica a través de determinantes sociales, como las condiciones materiales de vida y el nivel socioeconómico. En este punto señala la relevancia de la tolerancia parental como un mecanismo de mediación, a través del cual el nivel socioeconómico ejerce su influencia sobre los problemas comportamentales y emocionales en los niños.

En la ponencia titulada "Consecuencias psíquicas del maltrato y la negligencia en la infancia", la Lic. Inés Di Bártolo señala la importancia de las relaciones de apego. La autora explica cómo el desarrollo emocional de una persona se constituye a partir de los cimientos establecidos en la infancia. Y subraya que el apego ocupa un lugar fundamental en la definición de la salud mental en los primeros tres años de vida. A lo largo de su exposición, nos explica qué es el apego, los distintos patrones que existen y el porqué de su relevancia para la psicología infantil.

El Dr. Jorge Colombo, a través del concepto de neuroplasticidad, explica el motivo por el cual las condiciones de pobreza en la primera infancia encierran no sólo un perjuicio al individuo, al reducir sus habilidades cognitivas y oportunidades de aprendizaje, sino también a la comunidad, y sobre todo a la especie, al privarla de fuentes potenciales de variabilidad biológica y cultural. A este perjuicio, el autor lo denomina inmoralidad evolutiva. A través de su ponencia, desanda los mecanismos biológicos mediante los cuales

las condiciones insuficientes desde el punto de vista alimentario, sanitario y de contención social configuran un daño social al cerebro, a la mente infantil y al conjunto de la especie humana.

Confiamos en que los trabajos aquí reunidos se constituyan en material de consulta para los hacedores de las políticas públicas destinadas a la niñez y sirvan, a su vez, de estímulo a becarios y estudiantes en el desarrollo de nuevas líneas de investigación en torno a los temas de niñez y adolescencia en la Argentina.

## CONOCIMIENTOS PÚBLICOS

---

La tarea de construir conocimiento acerca del desarrollo y crecimiento de los niños y niñas es uno de los campos temáticos y problemáticos más desafiantes en nuestros días. Desafío que reside no sólo en la complejidad y la densidad que nos presentan el panorama actual y la proyección futura, sino también en la multiplicidad de actores, dimensiones y perspectivas que se congregan en torno a su reflexión, análisis y acción.

Por esto, a la hora de generar, producir, gestionar y divulgar conocimientos, es fundamental respetar la necesaria interdisciplinariedad que nos impone el tratamiento de la temática. De allí la apuesta por promover el intercambio de información científica (conceptual y metodológica) entre investigadores insertos en ámbitos de interdisciplinariedad. En este sentido, hablamos de la necesidad de construir conocimientos acerca de cómo viven nuestros niños, y de que esos conocimientos son y tienen que ser necesariamente públicos, por lo que para ello deben ponerse a circular, ser comunicados, debatidos, rebatidos.

Este libro recopila, sistematiza y materializa los debates, reflexiones y análisis surgidos en un encuentro de trabajo entre distintos especialistas, desarrollado en Buenos Aires durante el mes de mayo del año 2009. Profesionales del ámbito de la salud, de la educación, de las políticas públicas, del derecho, de la psicología, entre otros, quienes encausaron sus intervenciones y conocimientos en torno a los ejes propuestos por el informe del “Barómetro de la Deuda Social de la Infancia en Argentina”.

Las distintas posiciones y los temas que se abordan dan cuenta de la multiplicidad de aristas que se ponen de relieve en el análisis del campo temático y problemático de las infancias y sus derechos. Por esto, desde Fundación Arcor nos interesa, en primer lugar, agradecer la presencia de todas las voces que suenan en las páginas de este libro, presencia que expresa la preocupación por esta “deuda social” que tenemos y que se agiganta cuando nuestros acreedores son niños y niñas.

También hacemos extensivo el agradecimiento y apoyo a la Universidad Católica Argentina y a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCYT), por trabajar en el terreno de las infancias y comprometerse con la generación de conocimientos de interés para la sociedad, más allá del ámbito universitario propiamente dicho.



Aspiramos a que esta publicación sea significada como una apelación a tomar la cuota de responsabilidad que nos cabe a cada uno de los actores sociales. Comenzando por aquellos que se han comprometido públicamente a gobernar una sociedad democrática y son hacedores de políticas públicas para la infancia; para distintas organizaciones de la sociedad civil y espacios comunitarios que día a día apuestan a una intervención profesional y fundada; para unidades académicas y centros de estudio que se comprometen con la generación y producción de conocimientos en temas centrales para el país, y para todos aquellos agentes y agencias que trabajan por el efectivo cumplimiento de los derechos de niños y niñas.

**Fundación Arcor**

## CONFERENCIA INAUGURAL: INVESTIGACIONES ACTUALES SOBRE EL DESARROLLO INFANTIL Y LEYES PARA LA NIÑEZ: UN DIÁLOGO IMPRESCINDIBLE

---

Dra. Danya GLASER  
Department of Psychological Medicine  
Great Ormond Street Hospital for Children, London.

Quiero ante todo agradecer la invitación. Voy a intentar cubrir un área muy extensa sobre la que hay un sinnúmero de publicaciones y diversos libros: el reconocimiento, la validación y la intervención en el maltrato infantil. Retornaré estos temas de a uno por vez, comenzando por el reconocimiento del maltrato infantil.

Como ustedes saben, el maltrato infantil no es un fenómeno ni un desastre natural, y por lo tanto es evitable. Sin embargo, en la actualidad, a nivel mundial, hay pocos signos de que se esté intentando prevenirlo. Existe un informe, emitido por el secretario general de las Naciones Unidas, sobre violencia infantil, publicado en noviembre de 2006, en el cual se describen todas las formas de maltrato infantil en el mundo, tanto en países desarrollados como en países subdesarrollados.

Uno de los factores que quiero recalcar es que, a pesar de que muchos países padezcan desastres naturales, guerras, pobreza y violencia, el principal marco en el que se expresa el maltrato, sin importar el contexto, es el hogar, dentro del núcleo familiar mismo.

Desafortunadamente, la familia es el principal ámbito en el cual tiene lugar el maltrato infantil, seguido por la escuela y la comunidad; el hogar resulta ser, para los niños y niñas, el lugar más inseguro y hostil en lo que respecta al maltrato infantil.

Ahora bien, la palabra maltrato sugiere e implica daño. Hay muchas pruebas sobre los efectos nocivos del maltrato infantil, a tal punto que considero que tenemos que abordarlo no sólo como un problema legal, sino y fundamentalmente como un problema de salud pública, y por supuesto de violación de los derechos proclamados en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. El artículo 19 de dicha convención trata expresamente sobre la protección de los niños contra toda forma de maltrato, negligencia, abuso

o abandono. En la actualidad hay un proyecto destinado a elaborar una declaración específica sobre el maltrato, tendiente a fortalecer este artículo.

Considero que tanto los profesionales como los representantes y la sociedad en su conjunto abordan la temática del maltrato de modo bivalente. Por un lado, con un enfoque desde los derechos del niño, y por lo tanto preventivo y proactivo. Es importante destacar que la Argentina ha adherido a la convención, como todos los demás países, excepto Somalia y los Estados Unidos. Muchos esperan y pronostican que con el nuevo presidente, Barack Obama, Estados Unidos firmará la Convención, pero hasta el momento no lo ha hecho. El enfoque de la Convención de los Derechos del Niño exige a la sociedad que valore a sus niños como sujetos de derecho; sin embargo, en muchos países aún no se les brinda el mismo valor ni los mismos derechos que a los adultos. Entonces, el enfoque sobre los derechos del niño requiere que se los valore como a cualquier otra persona, fomentando y promoviendo sus derechos. Por otro lado, el enfoque práctico y real es más reactivo que preventivo. En él la preocupación se centra más en identificar el maltrato, debatir si existe o no, si es nocivo o no y si se está haciendo algo para evitar su reincidencia. Este enfoque reactivo es el enfoque profesional actual hacia el maltrato infantil, que se aparta bastante de lo propuesto por la Convención, porque el enfoque sobre los derechos del niño nos dice que en primer término esto no debería estar sucediendo.

A continuación, voy a exponer algunos lineamientos sobre cómo se aborda la problemática.

Los elementos del enfoque reactivo son complejos. En primer lugar, porque, si bien éste se fundamenta en la voluntad de erradicar el maltrato y de proteger la integridad del niño, también este enfoque está nutrido de una cantidad de valores sociales, como el de la santidad y la preservación de la familia. En segundo lugar, porque aún hay una creencia de que el maltrato en realidad no ocurre o no es tan nocivo, lo que se complementa con el hecho de que el abusador muchas veces niega el abuso. Entonces, hay una etapa de descreimiento y rechazo, y hay una necesidad de probar la verdadera existencia y el daño real producto del maltrato. Luego surgen una serie de preguntas controvertidas: ¿Es realmente trascendente desatender o abandonar a un niño? ¿Es acaso significativo que el niño asista a la escuela sucio y con mal olor? ¿Realmente importa? El hecho de que otros niños no quieran sentarse a su lado, ¿tiene relevancia?

La semana pasada oí un caso de una niña de nueve años, en Inglaterra, que antes de ingresar a la escuela iba al baño para ponerse la ropa del lado del revés, con el fin de evitar que sus compañeros la cargaran por estar sucia y oler mal. Quiero aclarar que la niña vive en las afueras de Londres, en un ambiente socioeconómico respetable, y esto sucede en el año 2009.

Otro componente complejo del enfoque reactivo es el cuestionamiento acerca de la utilidad de la intervención. Las preguntas son: ¿la solución es mejor que el problema?; ¿es

preferible romper los lazos afectivos y el apego, extraer al niño del núcleo familiar, o no?; ¿se justifica iniciar una acción penal o no?; ¿qué resultará más nocivo para el niño? Este cuestionamiento adquiere relevancia porque si no estamos seguros de que lo que ofrecemos es realmente mejor, si pensamos que la intervención causará más daño que el maltrato, simplemente deberíamos pasarlo por alto. Por eso, estos factores son realmente importantes, pues son el contexto de interrogantes en el que trabajan aquellos profesionales que intervienen en la problemática.

## ¿Qué es el maltrato infantil?

Dediquemos algún tiempo a definir el concepto de maltrato infantil. Ante todo, debemos decir que *maltrato infantil* (*maltreatment* en inglés) es un término norteamericano que abarca abuso, negligencia o abandono. Esto significa hacer cosas a los niños que no se deberían hacer, en el caso del abuso, u omitir cosas que deberían hacerse, lo que definimos como negligencia o abandono.

De aquí en más, con el término “maltrato” me estaré refiriendo a ambos componentes: abuso y negligencia.

Podemos decir que existe negligencia en la relación padre-hijo en las siguientes situaciones: 1) La falta de provisión de un entorno seguro y cuidados suficientes, es decir, no alimentar al niño, no proveerle ropa limpia, atención médica y un entorno seguro en el que pueda vivir. Entorno seguro significa que los niños no corran riesgo de lastimarse, que no haya herramientas sueltas, muebles rotos, ni excrementos de perro en el suelo en que los niños juegan. 2) Luego tenemos la falta de supervisión, es decir, no vigilar al niño de modo tal de evitar que los atropelle un auto, que se caigan de las escaleras, que tomen pastillas o medicación de los padres, etcétera. Si observamos las estadísticas de accidentes infantiles, que son causa frecuente de muerte, la mayoría son producto de la negligencia. Luego, nos encontramos con un niño que acude al hospital tras haber sufrido un accidente de auto, y vemos que los familiares están tristes y alarmados, pero sabemos que el niño no llevaba cinturón de seguridad, o no se encontraba en un asiento seguro, o no se lo vigilaba mientras jugaba en la calle. Entonces, en lugar de hablar de “accidentes”, deberíamos hablar de “incidentes”, es decir, lesiones evitables. La mayoría de los “accidentes” en los niños son evitables; sólo algunos pocos son inevitables e impredecibles. Todas éstas son formas de negligencia.

Podríamos decir, entonces, que el maltrato infantil es más amplio que el abuso sexual.

Otra clase de maltrato infantil, que es parte del vínculo y la interacción entre padres e hijos, es el abuso emocional. La importancia de abordar esta forma de maltrato como parte

de las relaciones se debe a que, justamente, cuando queremos investigarlo, no tiene sentido preguntarle al niño “¿cuando fue la última vez que tu madre te descuidó?”, ¿cuándo fue la última vez que tu padre abusó de ti emocionalmente?”. Estas interacciones son parte de la relación y tienen grandes implicancias a la hora de hablar de protección e intervención. Otras formas de maltrato con las que de algún modo estamos más familiarizados son el abuso físico, las lesiones no accidentales y el abuso sexual. Estas formas de maltrato pueden ser acontecimientos aislados o pueden ocurrir repetidamente, pero son eventos. Se le puede preguntar al niño “¿cuándo fue la última vez que tu padre abusó sexualmente de ti?”, “¿cuándo fue la última vez que tu madre te azotó con el cinturón?”. Éstos son eventos, son parte de la relación padre-hijo, pero no dejan de ser sucesos aislados; la manera de abordarlos es bastante diferente y la ley penal está más interesada en los casos puntuales que en la interacción crónica entre padres e hijos.

Quiero dedicar unos minutos al abuso emocional porque, aunque es un tema que recibe menos atención que el maltrato físico, es quizás la forma más habitual de maltrato infantil. No podemos reconocer el abuso emocional a través de los efectos o la repercusión inmediata en el niño porque éstos no son visibles. Por lo tanto, debemos reconocer el abuso emocional a través de las diversas formas de interacción padre-hijo. El abuso emocional se podría dividir en cinco categorías: (1) La primera es la falta de contención emocional (*emotional unavailability*), la insensibilidad o indiferencia emocional (*unresponsiveness*) y el abandono o la negligencia efectiva (*emocional neglect*). (2) La segunda comprende aquellos pensamientos negativos acerca del niño, un niño que es usado como chivo expiatorio de sus padres, al que se lo culpa por todo o es rechazado. (3) La tercera categoría es lo que llamamos interacción inadecuada durante el desarrollo. Las manifestaciones son: interactuar con el niño como si él tuviera más edad de la que tiene, esperar resultados que no son adecuados para su edad, sobreprotegerlo frente a experiencias que debe transitar; aquellas formas de disciplinamiento que no tienen en cuenta el “desarrollo del niño”, por ejemplo, castigos severos, interacciones incoherentes y falta de límites, lo que llamamos relaciones negativas padre-hijo, paternidad negativa. Esto sucede sin que los padres tengan la intención deliberada de perjudicar o lastimar al niño, aunque lo estén haciendo. (4) La cuarta forma de abuso emocional implica usar al niño para satisfacer las necesidades de un adulto; así como usar al niño como una pelota de fútbol en peleas maritales, por ejemplo, o utilizarlo como confidente y no aceptar que los niños tienen sus propios sentimientos, sus propias creencias y sus propias percepciones que son distintas de las de los adultos. (5) Y la última categoría es no incentivar la socialización del niño dentro de la familia, considerar que lo único importante que debemos procurarle al niño y garantizarnos es que funcione fuera del núcleo familiar. Aquí nos topamos con el concepto errado de que si los niños se comportan pésimo dentro del hogar pero se comportan maravillosamente en presencia

de invitados, o se comportan bien en la escuela, entonces está bien, lo demás queda puertas adentro, nadie lo nota. Sin embargo, hay formas de interactuar con el niño que no lo ayudan a desenvolverse, socializarse y comportarse adecuadamente fuera de la casa, por ejemplo, cuando se los involucra en delitos, se los aísla de las interacciones con el exterior o no se fomenta su educación. Éstos son ejemplos de lo que denominamos abuso emocional, es decir, interacciones nocivas entre padres e hijos que interfieren en el desarrollo.

Hay puntos de contacto entre la negligencia, el abuso emocional, el maltrato físico y el abuso sexual. El primero es que, aunque se los puede subdividir, en la práctica muchas veces suceden de forma simultánea. Un niño puede ser abusado sexualmente y a la vez emocionalmente. En la mayoría de los casos se da conjuntamente más de una forma de maltrato infantil. Lo que resulta importante recordar es que la mayor parte del daño causado por el maltrato infantil, en todas sus formas, es el daño psicológico, conductual y emocional.

A veces los niños mueren a causa del maltrato infantil, otras veces padecen una lesión cerebral o física, pero un daño muy importante es también el psicológico, conductual y emocional. La mayor parte del daño psicológico perdura hasta la adultez. En pacientes con predisposición a la esquizofrenia, que se considera una enfermedad genética, hay una gran cantidad de casos, en adultos, que desarrollan esquizofrenia por haber sufrido maltrato de chicos, mientras que en aquellos que no lo padecieron, la enfermedad muchas veces no se manifiesta. Por lo cual, el efecto del maltrato es claramente lesivo y persiste hasta la adultez. Sabemos fehacientemente, que en la psiquis intergeneracional, el maltrato durante la infancia de alguien representa un factor de riesgo para su funcionamiento como adulto. Debemos destacar, sin duda, que muchas de las víctimas de abuso, cuando devienen adultos, no se constituyen en abusadores; esto es muy importante, pero, no obstante, es un factor de riesgo.

Otro punto muy importante, sobre el abuso emocional especialmente, es que el niño puede ser dañado sin la intención de los padres, y de hecho en la ley civil de protección del niño, que abordaré en unos instantes, no debemos probar la intención/deliberación para demostrar que el niño ha padecido maltrato. Y por supuesto en nuestra interacción con los padres debemos ser conscientes de que la mayoría de ellos no son malas personas. He trabajado con infinidad de familias abusivas y padres negligentes, y debemos aceptar y comprender que la mayoría no tiene intención de dañar a sus hijos.

Por último, existe el componente cultural; existen prácticas y ritos culturales que son socialmente aceptados. El ejemplo más claro que tenemos es la mutilación de los órganos genitales femeninos, que es absolutamente cultural, no es siquiera religioso, se practica en África en algunas comunidades, incluso cristianas, y es totalmente nocivo en términos de dolor para el niño y de los terribles problemas que acarrea en las mujeres cuando dan a luz.

Entonces, la mutilación de los genitales femeninos es una práctica cultural que hoy se considera maltrato infantil y está siendo abolida en muchos países. Las prácticas culturales no son una excusa ni un argumento para evitar que se declare a una interacción lesiva maltrato infantil.

## ¿Cómo se reconoce el maltrato infantil?

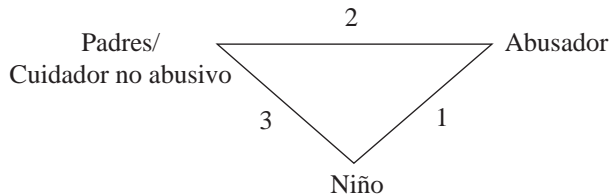
Para intervenir debemos reconocerlo, debemos creer que realmente ocurrió y debemos superar nuestros prejuicios sobre el daño posible que se ocasionará con la intervención. Hay dos formas distintas de reconocer el maltrato infantil, que varían en función del tipo de maltrato ejercido. Podemos percibir claramente el maltrato en las interacciones porque, de hecho, en los ejemplos que di anteriormente, el maltrato es evidente. Entonces, una forma de reconocer el maltrato es a través de la interacción. Por ejemplo, en cuanto al abandono o la negligencia, probablemente lo percibirán si ingresan a un casa y ésta huele mal. Si trabajadores sociales ven una familia negligente en su ejercicio profesional, quizás no le manifiesten a un tribunal o a un tercero que realmente les preocupa, pero sí les van a comentar a los padres, por ejemplo, que tienen que dejar la ventana abierta durante media hora después de que la familia se haya ido, debido al mal olor. Y enfatizo esto, porque en Inglaterra y en los Estados Unidos no le damos relevancia a la negligencia y al abandono.

Existen muchas pruebas de niños que sufren abandono y negligencia física, acompañados de una educación deficiente, lo que les ocasiona dificultades para relacionarse con sus padres. Entonces, la negligencia física es ciertamente nociva porque, en general, viene acompañada de abandono psicológico. Por eso, una manera de reconocer el maltrato, en la interacción persistente padre-hijo, es ver qué hacen los padres con el niño, y todo aquello que omiten. Los signos con los que estamos más familiarizados, que coinciden con aquellos sobre los cuales la justicia pone mayor atención, y sobre los que dedicamos más tiempo y energía, son los signos y efectos del maltrato en el cuerpo del niño, es decir: moretones, fracturas, hematomas en el ojo, marcas de mordeduras, marcas de quemadura de cigarrillo, o signos físicos de abuso sexual. Ahora bien, ¿qué porcentaje de niños que han sido abusados sexualmente tienen marcas del abuso sexual que constituyan pruebas contundentes, convincentes y conclusivas? ¿10%?, ¿5%? Solíamos decir que era por debajo del 50%; ahora decimos que es de alrededor del 10% y, sin embargo, ¿cuántos pediatras son llamados para asistir al tribunal y revisar al niño, y prestar declaración testimonial en cuanto a la presencia o no de marcas de abuso sexual? Cuando vemos el signo, la lesión, tenemos que centrarnos en qué explicación dan los padres, y ésta es la parte más importante en la recolección de pruebas. Luego, necesitaremos expertos que determinen que la lesión no

fue causada de modo accidental. Entonces, existen dos formas muy distintas de reconocer el maltrato infantil: ya sea por el aspecto del niño: sucio, muy delgado, con dientes picados, que no son producto de la pobreza, sino del abandono y la negligencia, o ya sea a través de lesiones o pruebas de interacción que hayamos observado.

Hemos dejado un componente afuera: en el abuso sexual, la prueba del abuso yace en la interacción entre el abusador y el niño: masturbación, penetración o acto sexual. Estas interacciones no resultan evidentes porque el abuso sexual infantil es secreto. Entonces, nuestra prueba es la interacción, pero no podemos verla, debemos confiar y basarnos en las declaraciones del niño. Pero nos dicen que no podemos confiar en los niños, que los niños mienten; sí, es verdad los niños mienten, pero los adultos mienten también. Y no hay pruebas que demuestren que los niños mienten más que los adultos. Sólo debemos escuchar atentamente lo que dicen los niños. Los indicadores del maltrato son descripciones u observaciones de las interacciones del maltrato o evidencias de lesiones en el niño que deben ser producto del maltrato.

Podemos graficar el maltrato con el siguiente triángulo:



Denominemos a la interacción entre el abusador y el niño: “1”; a la interacción entre los padres y el abusador: “2”; y a la relación entre los padres y el niño: “3”. Si se encuentran con un caso de abuso sexual, y quieren proteger al niño ¿en cuál de estas tres relaciones van a estar interesados ante todo? ¿Van a interesarse por conocer cuál es la relación entre el abusador y el niño?, ¿entre el cuidador no abusivo, digamos, la madre, y el abusador?, o ¿en la relación entre la madre, o bien, los padres, y el niño? Considero que la respuesta adecuada es la número “2”, porque cuando estamos en presencia de un niño abusado sexualmente queremos supervisar o interrumpir esa relación y fortalecer el vínculo entre los padres y el niño. El niño necesita contención, una figura de apego en la cual refugiarse cuando se encuentra en problemas. El rol más importante es el del padre o cuidador no abusivo. Cuanto más fuerte sea el lazo entre el cuidador no abusivo y el abusador, tanto más difícil resultará a los padres o a la madre proteger al niño. Supongamos que el abusador es el abuelo: entonces, los padres están en una disyuntiva, se debaten entre el amor



hacia el hijo y la relación con el padre, y cuanto más estrecho sea el vínculo, más difícil resultará para el niño. Y ese vínculo no se fundamenta únicamente en el amor; puede ser temor, y así, el padre puede no proteger al niño por temor al abusador. También esa cercanía puede ser una relación de dependencia, y si el padre está subordinado de algún modo al abusador, no puede dispensar la atención necesaria al niño. Piensa: “voy a perder mi casa, mi dinero, mi sustento”. O puede ser producto de la culpa, porque, si el abusador es el hijo adolescente y el abusado resulta ser su hija menor, entonces, ¿a quién va a apoyar?, ¿a su hijo o a su pequeña hija, víctima del abuso? Cuando abordamos un caso de abuso sexual, el elemento que debemos tomar primero es la relación entre los padres y el abusador, porque, si la madre no está psicológicamente libre para acoger al niño, entonces redundará en detrimento de éste. Ahora bien, en el abuso emocional y en el abandono o negligencia, el caso es aún peor. Porque en el abuso sexual, el niño generalmente cuenta con un cuidador abusivo y quizás otro que no lo es; pero en el caso de abuso emocional y abandono o negligencia, el negligente y el padre son la misma persona, los abusadores emocionales más significativos se encuentran en la interacción padre-hijo. Entonces, para el abuso emocional y el abandono no podemos actuar como lo hicimos ante el abuso sexual, porque, si lo hacemos, estaríamos separando al niño de su núcleo familiar.

Hemos decidido en la Argentina y en los Estados Unidos, Inglaterra, Australia y probablemente en otros países en desarrollo también, que, si sabemos que el niño es proclive a ser abusado sexualmente, entonces vamos a proteger a ese niño. No vamos a permitir que reincida el abuso sexual. Sin embargo, he oído historias en este país, y en otros países también, de que, aun cuando es muy probable que haya reincidencia, no se protege al niño. Pero creo que para el abuso sexual, al menos en teoría, buscamos la protección inmediata del niño. Se puede interrumpir esa relación nociva y de este modo proteger al niño. En el abuso emocional y en la negligencia, no podemos actuar de igual modo, porque entonces deberíamos desvincular a cada niño que ha sido abusado emocionalmente del núcleo familiar y no podemos hacerlo. La realidad es que cuando nos involucramos con el abuso emocional y la negligencia, que son prácticas más frecuentes que el abuso sexual, y extremadamente lesivas, la intervención se produce mientras la violencia continúa; trabajamos en pos de la protección, pero no estamos protegiendo al niño aún.

Cuando hablamos de intervención, e incluso de intervención judicial, surgen preguntas que son distintas en función del tipo de maltrato que estemos analizando. En el abuso sexual, la pregunta se formula de la siguiente manera: ¿ocurrió realmente? La respuesta depende de cómo evaluemos los relatos y el testimonio del niño, ya que éste constituye la evidencia más fehaciente, porque los signos físicos del abuso sexual no están siempre presentes. En el abuso físico tenemos la lesión, y la pregunta es: ¿fue un daño inflingido o sucedió de manera accidental? Si es accidental, tendremos que preguntarnos si fue negli-

gencia. Con el abuso emocional y la negligencia, la pregunta no es si sucedió porque lo sabemos, lo oímos, lo vimos, lo oímos, lo percibimos; la pregunta es: ¿es realmente nocivo? Entonces, para las personas que deben intervenir quizás junto con la justicia, las preguntas son muy distintas.

## ¿Cómo se interviene?

Ahora pasemos a la intervención. Desde mi perspectiva, al menos en teoría, lo cual no siempre sucede en la práctica, y quiero enfatizar esto, la intervención debe estar centrada en el niño. Y luego tendremos que preguntarnos por qué estamos actuando, interviniendo; por qué simplemente no lo pasamos por alto. Estos principios sobre los que voy a hablar se pueden aplicar a cualquier caso de maltrato infantil con el que se puedan topa psicólogos, abogados, sociólogos, psiquiatras, trabajadores sociales. Cualquiera sea la profesión, deben preguntarse por qué se están involucrando en el caso, cuál es el objetivo, el propósito o fin último.

La protección inmediata, tal como dijimos, resulta adecuada para algunos casos, como el maltrato físico o el abuso sexual, las lesiones no accidentales en bebés pequeños, porque sabemos que un moretón puede llevar a otro y luego puede devenir en una fractura y en algunos casos provocar la muerte. En el abuso sexual, un episodio entre un adulto y un niño, o bien entre un adolescente y un niño, es muy probable que conlleve a otro episodio de abuso por ese mismo abusador. Si sucedió una vez, es muy factible que vuelva a suceder, por lo cual debemos brindar protección inmediata. Pero lo que realmente nos interesa y preocupa es la protección a largo plazo. Podemos llamar a los bomberos o a la ambulancia para obtener protección inmediata, pero qué hacemos para asegurarnos de que esto no vuelva a suceder en el futuro. Debemos evitar la reincidencia. A veces, incluso, trabajamos en pos de evitar la recurrencia dentro de la familia, que de hecho es lo que anhelamos, pero a veces debemos extraer al niño de la familia. Luego, debemos hacer algo para curar al niño: si es una lesión física, debemos tratarla de inmediato; ahora bien, si es una lesión psicológica, en algún momento, tarde o temprano, no todos pero muchos niños necesitarán tratamiento psicológico, terapia de recuperación. Y la pregunta es: ¿debemos iniciar una acción penal? Resulta evidente que hay diversos planos de intervención.

En Inglaterra, la investigación de todos los casos de maltrato infantil es realizada por la policía y por el servicio social, servicio de protección del niño en forma conjunta. Se hacen cargo de la investigación un tribunal civil y un tribunal penal, porque se pueden necesitar pruebas para ambos fueros; entonces, se recava la información y se buscan las pruebas al mismo tiempo, de manera que la investigación sea conjunta. Alguien hace la denuncia a la

policía y la policía lo comunica al tribunal civil –en Inglaterra, al servicio social– y al fuero penal paralelamente. La investigación será conjunta a fin de que el niño no sea interrogado varias veces y las pruebas puedan ser concluyentes y sólidas. Entonces, la pregunta siguiente es si nuestra investigación realmente satisface la necesidad de velar por el interés superior del niño.

Comencemos por analizar estas dos intervenciones judiciales paralelas. Elegí comenzar por los tribunales civiles para la protección del niño aunque en realidad el tribunal penal es usualmente más poderoso e influyente, pues considero que no debería ser así; pero es mi percepción personal. El objetivo del tribunal para la protección de niños y del derecho civil es el interés superior del niño. El tribunal, en teoría –y en Inglaterra en la práctica también–, coloca los intereses del niño por encima de los intereses de los padres, la patria potestad y la preservación de la familia. Por tanto, la resolución del tribunal civil debe resultar en lo mejor para el niño, y si no redundando en la preservación de la familia, entonces ése será el costo de la protección o la intervención. Los derechos del niño están sobre los derechos de los padres. Y la pregunta es si lo que sucedió fue tan lesivo como para que exija hacer algo al respecto. En cambio, el derecho penal se interesa por determinar la culpabilidad o no del inculpatado, del supuesto victimario, y los niños que son testigos en un proceso penal no tienen derechos, son accesorios; aunque a veces sin los niños no podría arribar a una sentencia, el tribunal penal no tiene puesta la atención en ellos. En lo concreto, aun cuando el abusador sea condenado a prisión, ¿cuánto tiempo permanecerá recluido? Habrá seguridad mientras permanezca en prisión, pero es una protección muy transitoria del niño, porque tarde o temprano será liberado. Entonces, el tribunal penal no está interesado principalmente en la protección del niño, y la mirada no está puesta en el interés superior de éste.

Existe un debate interesante que propone que si no se procesa a un abusador, se le está diciendo al niño, de manera subliminal: “lo que te ocurrió no es tan grave, porque no lo vamos a llevar a la justicia”. Entonces, en cierta medida, el fuero penal podría verse como una institución para el ejercicio de la justicia, y muchos niños más grandes pueden desear que se haga justicia por el daño que se les infligió. No le resto importancia a lo penal pero lo que afirmo es que no podemos buscar protección en el fuero penal; dicha protección compete a los tribunales civiles. No sé si sucede en la Argentina, pero conozco muchos casos en los que el tribunal penal decidió que no había pruebas suficientes para iniciar el procesamiento y el tribunal civil dijo que ese niño necesitaba protección. Entonces, el tribunal penal no puede forzar al tribunal civil a abandonar la causa simplemente porque el fuero penal no pudo demostrar la culpabilidad del abusador.

Lo cierto es que para la sociedad, y para muchos profesionales, el fuero penal es más poderoso, y esto es debido a que puede ordenar la libertad o no del abusador. Como dije

anteriormente, no veo que el proceso penal sea realmente beneficioso para la protección de los niños. Considero que se limita a satisfacer la necesidad de hacer justicia. Asimismo, se aplica para preservar la justicia de los padres; el tribunal penal resulta útil a fin de que no se trate a los padres injustamente. Un motivo por el cual los tribunales penales son tan influyentes es que los abogados y los jueces están más familiarizados con la cuestión del peso de las pruebas y la veracidad de los testigos. Están acostumbrados a interrogar y ésa es su especialidad. Sin embargo, no conocen qué es lo mejor para el desarrollo del niño. Motivo por el cual algunos abogados y jueces se sienten más cómodos, en el campo penal, con la cuestión de la prueba y la veracidad que con el daño causado al niño, y considero que ésa es una de las razones por las que el fuero penal tiene tanto poder.

Ahora voy a abandonar los tribunales penales, para pasar a los tribunales civiles, donde considero que radica la verdadera protección para los niños. El derecho civil exige juicios de valor. No se trata de verdad o no; es un asunto más complejo, que gira en torno a los valores relativos. ¿Qué tan perjudicial ha sido la negligencia? ¿Cuán nocivo ha sido para un niño ser culpado como el único niño malo en la familia? ¿Qué tan nocivo puede ser el reclamo “por qué no puedes ser aplicado, trabajador, y exitoso como tus hermanos”? ¿Cuán perjudicial puede ser para el niño involucrarlo en una pelea matrimonial y no permitirle ver al otro progenitor simplemente porque uno odia al otro conyuge? ¿Cuán perjudicial puede ser aislar al niño y no permitirle que vaya a la escuela? ¿Cuál es la dimensión del daño? Éstas son las preguntas profundas, en lugar de remitirse a preguntar si realmente ocurrió. Corroborar si la lesión fue accidental o provocada es simplemente una de las tantas preguntas de interés para el tribunal civil. Otra pregunta importante es si los padres podrán cambiar con el tiempo y si resulta necesario buscar al niño un hogar sustituto. Incluso sopesar si, en caso de que los padres no logren cambiar, resultará más perjudicial colocar al niño bajo la protección de padres sustitutos. Y para que el tribunal civil pueda trabajar adecuadamente debe consultar a profesionales en la materia; es un trabajo interdisciplinario: ningún juez ni abogado civil –y espero no ofender a ningún juez o abogado en la audiencia– puede hacer su trabajo sin la asistencia y el asesoramiento de trabajadores sociales, psiquiatras, psicólogos, terapeutas, porque no creo que los jueces y abogados civiles tengan la capacitación suficiente como para conocer el desarrollo del niño. Entonces se trata de un trabajo conjunto para brindar el mejor asesoramiento al tribunal. Incluso a través de pruebas periciales, he pasado horas en cientos de causas sugiriendo, asesorando al tribunal, porque la decisión es de los jueces, pero los jueces deben escuchar.

En Inglaterra existen dos formas en las que se asesora al tribunal. La primera supone que los jueces asistan en forma regular a cursos organizados por la denominada “Junta de Estudios Judiciales”. Los jueces deben asistir todos los años a cursos en donde profesionales de estas áreas los forman en torno a temas como los efectos de la violencia doméstica,

la importancia del apego, del desarrollo infantil, los efectos del abuso emocional, el valor del contacto padre-hijo, entre otros. Los cursos sobre el desarrollo y las necesidades del niño son dictados por psicólogos y psiquiatras. Por otro lado, existe el llamado “Consejo de Justicia Familiar”, que es un organismo respaldado por el gobierno. Hay un consejo central y 42 consejos locales en todo el país, conformados por jueces de familia, abogados de familia, un psiquiatra, un pediatra, un trabajador social y un miembro de la policía. Yo he sido la psiquiatra infantil a cargo del consejo de justicia familiar nacional durante los primeros cinco años de funcionamiento del consejo, donde se trataban las necesidades del niño desde todas estas perspectivas. Ha habido una tendencia a que los tribunales de familia consulten a pediatras, psiquiatras y psicólogos a fin de promover este proceso multidisciplinario, porque, a pesar de que es el juez quien debe tomar la decisión, no lo puede hacer sin esta ayuda especializada.

### **Algunas “claves” sobre cómo intervenir**

Cuando ustedes se encuentran con un caso de maltrato infantil, una historia sobre una familia determinada, lo primero que deben hacer es desenredar la madeja de un modo bastante mecánico y dividir la información en cuatro niveles. Esto se hace a fin de organizar los datos, no es que una categoría sea más importante que otra. Inventemos una historia: La señora Fernández vive sola en una zona marginal, está muy deprimida, en un contexto de violencia doméstica, y tiene una hija pequeña. La niña no asiste a la escuela, está siempre desalineada y huele mal, es infeliz y pelea con sus amigos. Creo que ya pueden imaginar el cuadro. Entonces, ¿qué debemos hacer? Sugiero ante todo clasificar la información. (1) Primero, verificar la existencia o no de una enfermedad mental en el adulto: depresión, psicosis, abuso de drogas y alcohol. El abuso de estas sustancias se torna cada vez más frecuente en los casos de maltrato infantil. Verificar si hay violencia doméstica entre los padres, si hay antecedentes marcados de abuso en la madre. Colocamos esta información dentro de la categoría 1: “Factores de riesgo parentales”. Éstos no son *per se* pruebas de maltrato. No podemos comparecer ante un juez y decirle que el niño ha sido maltratado porque la madre bebe alcohol en exceso. Quizás bebe sólo a la noche; tal vez se levanta temprano a la mañana para llevar a los niños a la escuela, después bebe otro poco, pero se las arregla como para llegar a la puerta de la escuela sobria y buscar al niño y llevarlo de vuelta a casa. Tal vez hay violencia doméstica pero el niño no es testigo de ella: todo sucede el sábado a la noche, cuando los padres beben, pero llevan a los niños a la casa de los abuelos y los recogen el domingo a la mañana, y la madre se coloca maquillaje para que sus hijos no vean el hematoma en el ojo. Esto sí es violencia doméstica, pero no constitu-

ye maltrato infantil. Éstos son factores de riesgo importantes. (2) Si, además, nos enteramos de que la señora Fernández no alimenta bien a su hijo o no interactúa mucho con él, entonces describimos la interacción o la falta de interacción y la colocamos dentro de la categoría 2: “Interacciones padre-hijo”. (3) Cuando el niño está triste, pelea con sus compañeros, no está aprendiendo bien, etc., todo esto se coloca dentro de la categoría 3: “Funcionamiento del niño”. (0) sabemos, además, que pertenecen a un nivel socioeconómico bajo, que viven en un barrio pobre, que son inmigrantes no documentados, estos elementos se incluyen en la categoría 0: “Familia y factores sociales”. Éstos son factores sociales, que se encuentran fuera de la familia pero probablemente van a influir en los padres y provocar o agudizar una depresión de la madre. Cuando piensen la forma en la que van a intervenir, deben decidir en qué nivel, cuál de éstos es el más importante. ¿Cuál de las clasificaciones abordarían primero? ¿0,1, 2 o 3? Si hay factores en las tres categorías, ¿cuál abordarían primero?

A veces, hay factores sociales que influyen muy fuertemente; entonces, debemos abordarlos antes de hacer otra cosa. Por ejemplo, si la familia está compuesta por seis personas que viven en una habitación, la madre va a estar deprimida, va a levantar el tono de voz y van a ocurrir accidentes, porque los niños se van a caer de la cama: aquí hay que intervenir. Si, por otro lado, hay factores de riesgo muy severos, no tendrá sentido decirle a una madre que consume drogas y se encuentra bajo sus efectos que interactúe de manera más dulce con su hijo. Entonces, debemos dividir la información en estas categorías.

Lo que menciono son principios que ustedes luego tendrán que aplicar a los casos individuales. Si vamos a abordar un caso de maltrato infantil, y esto también se aplica a la justicia, debemos hacerlo de un modo multidisciplinario enfocado en el niño, a fin de cubrir todos los ángulos del problema, para lo cual se formulan diversas preguntas. En Inglaterra existen una serie de preguntas que el experto debe responder al tribunal, que constituyen el asesoramiento para el tribunal de protección infantil: son la manera estándar de encarar la recopilación de datos e información.

Yo he participado activamente en muchos casos, y la primera pregunta que se suele hacer es: ¿la madre padece depresión?; la segunda: ¿qué tratamiento necesita el niño? Y la pregunta número siete quizás es: ¿cómo está el niño? Se formulan preguntas de un modo muy desordenado. La manera de ayudar a este niño es a través de estas preguntas; algunas se vinculan al niño, otras al padre y a las alternativas existentes. La primera pregunta que suele realizarse es: ¿cómo está el niño ahora? Por ejemplo, Su Señoría me pregunta cómo está el niño; entonces, respondo: “el niño padece ADHD, pero no es la culpa de los padres: el niño nació con un leve componente de autismo, un panorama desalentador”. Aquí deberán proporcionar toda la información disponible en cuanto a trastornos psiquiátricos que

podiera tener el niño. O bien respondemos que el niño tiene diabetes o fibrosis quística. Se pregunta luego: ¿cómo está el niño? Y para responder esto probablemente deban necesitar la ayuda de un pediatra o psicólogo. ¿Cómo se comporta el niño? ¿Cuál es el estado emocional del niño? ¿Es feliz, infeliz, está enojado?, ¿cómo está su autoestima? Si tienen suerte, podrán conocer si el niño tiene un apego seguro o inseguro. ¿Cómo se lleva con sus hermanos o sus pares?, ¿es muy solitario? ¿Cuánto aprende?, ¿aprende conforme a su capacidad?, ¿su desempeño no es tan bueno como debería? ¿Crece normalmente?, ¿duerme bien o tiene pesadillas?, ¿come bien o excesivamente, como consecuencia de sus privaciones? ¿va a la heladera a la noche y roba comida? ¿El niño tiene dolores de estómago?, ¿tiene cefaleas por ansiedad y preocupación? ¿Moja la cama a los nueve años cuando debería haber cesado a los cuatro?, ¿desparrama y unta paredes con materia fecal? Estas preguntas nos permiten tener una clara descripción del niño. Esto da un panorama del grado de preocupación que debemos tener por el niño y es una línea de referencia para que cuando comencemos a intervenir tengamos un parámetro. Si no documentamos el comienzo del niño, entonces no sabremos si lo que hicimos fue importante o no. Sé que lo que estoy exponiendo, de algún modo, es un escenario ideal, pero éstos son los principios para mediar e intervenir de manera eficiente.

Volvamos al caso anterior: tenemos un niño que no come, desparrama la comida, se comporta mal, es caprichoso, pelea con sus pares, etcétera. La siguiente pregunta es: ¿por qué? Algunas de las explicaciones pueden ser: “desafortunadamente, el niño contrajo una infección que no fue producto de la negligencia o del abandono”, “lamentablemente, el niño nació con una pierna más corta que la otra”. Éstas son las respuestas de los padres, pero el niño se comporta de este modo porque hay violencia doméstica de la cual el niño ha sido testigo, y entonces él mismo deviene agresivo. Ésta es la forma de saber si el niño ha sido maltratado y explicar su conducta y cuáles de sus conductas son suyas propias, y no consecuencia de maltrato. La siguiente pregunta frente a un niño con estas dificultades es: ¿qué necesita este niño? Este niño necesitará protección si ha habido maltrato; necesitará protección parental, pero va a necesitar un cuidado especial porque el niño es inseguro, infeliz. Probablemente necesitará educación; si el niño no recibe educación, la pregunta es: ¿por qué? La respuesta puede ser: se comporta tan mal que lo expulsan de todas las escuelas. Entonces habrá que mejorar su comportamiento a fin de que pueda recibir educación. ¿Qué tipo de terapia psicológica necesita ahora y a largo plazo?, ¿cuáles son sus necesidades? Bien, el tribunal estará interesado en la próxima pregunta: ¿qué sucederá con este niño si no se satisfacen estas necesidades? Sabemos que un niño agresivo a los 3 años deviene en un niño muy violento a los 9 y posiblemente delincuente a los 15. ¿Cuál es el panorama si no se aborda la mala conducta antisocial del niño? Si los padres no intervienen, alguien debe hacerlo. Entonces, ¿cuál es el pronóstico?



En este proceso no hemos hablado de los padres aún, pero hemos logrado diseñar la clase de padre que necesita el niño. Y con esta información pasamos a los padres. De algún modo, la siguiente pregunta es muy concreta: ¿estos padres se pueden hacer cargo de este niño? Luego tendremos que formular otras preguntas de interés para el tribunal: si los padres se han comportado mal, no cuidan al niño, el padre abusó sexualmente del niño o la madre no evitó el abuso sexual de su hijo a manos de un vecino, lo que sea que haya sucedido. Nos preguntamos: ¿por qué no pudieron hacer lo que debían? La siguiente pregunta es una de las más importantes porque, para cuando estos casos llegan a la justicia, alguien ya ha decidido trabajar sobre ellos. Es muy importante documentar todos los métodos y acciones ya implementadas porque en algunas familias muchas cosas ya se intentaron: probaron terapia y no funcionó, o intentaron mudarse, pero tampoco sirvió, ya que la casa nueva se volvió tan sucia como la anterior, aun siendo más amplia. Entonces, debemos averiguar qué es lo que se ha intentado, porque no tiene sentido volver a probar lo mismo si ya se aplicó y fracasó. Y la pregunta es si es posible ayudar a estos padres a cambiar con el tiempo y si el niño no tendrá graves secuelas en dicho proceso. Esto incluye constatar si el adulto puede dejar las drogas, el alcohol, si puede hacer cesar la violencia a la que expuso a los niños; si los padres pueden interactuar mejor con los hijos, si pueden ser más cuidadosos y afectuosos, y revertir el abuso emocional.

Para algunos niños esto producirá un cambio suficiente. Pero cuando se trabaja con los padres y nada funciona, y el niño sigue siendo maltratado, o cuando, por ejemplo, el abusador sexual sigue frecuentando la casa, hay que buscar otra alternativa, y acá ingresamos al plano de los hogares sustitutos. Claro que a la hora de pensar las alternativas hay que tener en cuenta la opinión de aquellos niños con edad suficiente para poder responder qué es lo que ellos desearían.

La búsqueda de hogares sustitutos se da en la menor cantidad de casos y requiere de un arduo trabajo de la justicia. Tenemos que buscar cuál es el mejor lugar para el niño. ¿Puede ir a la casa de otro familiar, digamos, de los abuelos? Hay muchos niños, incluso en la Argentina, que viven con sus abuelos. Muchas veces es la mejor solución, pero otras tantas, no. Porque si los padres siguen frecuentando la casa, visitan al niño, y la madre y la abuela pelean, entonces, quizás haya que pensar en una familia sustituta, en adopción, o bien, en un hogar para niños. Luego tendremos que evaluar cuál será el régimen de visitas, y quién va a contarle al niño su historia, un relato coherente y honesto de lo sucedido, lo cual es un elemento esencial. Hay muchísimos niños que desconocen por qué han sido trasladados, y contarle una historia sincera al niño es más importante que la terapia; de hecho, es el comienzo de cualquier terapia. Una historia de realidad. Y antes de contarle la historia hay que preguntarle cuáles piensa que son las razones por las que está allí. Nunca debe-



mos dar a alguien información antes de averiguar qué es lo que ellos creen o saben, y lo que temen, porque quizás imaginan algo peor que la realidad.

¿Cómo obtenemos la respuesta a estas preguntas? Primero, hay que tener en cuenta que la intervención es un proceso que se extiende a través del tiempo. Existen pocos casos que exigen protección inmediata. Esto requiere el asesoramiento de profesionales con experiencia, y hay que compartir información. Debemos franquear las barreras de la confidencialidad, involucrar a los miembros de la familia y a los participantes activos. Debemos trabajar en conjunto, porque queremos que ellos cambien.

## **Sobre la construcción de relaciones de apego y la adopción**

Quisiera dedicar unos minutos a las consideraciones a tener en cuenta cuando se extrae al niño de su núcleo familiar. En primer lugar, debemos contemplar las necesidades vinculadas al desarrollo, con el fin de formar un apego seguro.

El apego es una relación particular que se fortalece con el tiempo, entre un niño y uno o varios cuidadores primarios. Un niño puede tener apego a varios adultos, pero ciertamente no puede tener apego a catorce personas, ni siquiera a diez; lo normal son cuatro o quizás cinco personas.

La figura de apego principal es aquella persona a la cual recurre el niño cuando se encuentra en problemas. Un apego seguro permite el desenvolvimiento de características positivas en el niño, como la capacidad de reflexionar, de analizar situaciones, de sopesar. Los niños con apego seguro interactúan mejor con sus pares y son más abiertos; pueden razonar en la diversidad, no son tan rígidos. Tener un apego seguro es muy importante. Lo que queremos hacer es fomentar el apego seguro en los niños, pero la seguridad del apego no está determinada genéticamente ni tampoco por el temperamento del niño. Por ejemplo, podemos tener un niño con un temperamento muy complicado, que de bebé lloraba frecuentemente y tenían que tomarlo en brazos y acostarlo nuevamente, que no quería comer y luego tenía hambre, un niño muy difícil y caprichoso; pero si los padres a temprana edad lo ayudaron e interactuaron bien con él, este niño desarrollará un apego seguro, aunque tenga un temperamento difícil. El apego está determinado por la interacción entre padres e hijos, especialmente cuando el niño está triste, bajo tensión, y entonces el padre lo acoge y trata de que juntos aborden el problema que lo aqueja. Ahora bien, si el padre responde, “¿por qué me levantas de nuevo?, ¿es la tercera vez en la noche!, ¡quiero dormir!, ¿por qué lloras?”, entonces el niño desarrollará un apego inseguro; y si el padre es fuente de temor para el niño, por ser abusivo o negligente, entonces el niño estará en problemas. Un autor muy elocuente, Bowlby, que fue quien desarrolló la teoría del apego, dijo

que éste consiste en que, cuando el niño se encuentra en problemas, acude a una persona en busca de protección y afecto. Imaginemos una niña a la cual la madre le grita y le pega. La niña toma una copia de la obra de Bowlby y lee: “estoy asustada, tengo miedo, debo acudir a mi figura de apego”, pero resulta que esta figura de apego es la misma que le infundió temor; entonces, ¿qué debe hacer? Así es como los niños que han sido maltratados desarrollan apego desorganizado. Y el apego desorganizado está vinculado con problemas de conducta y problemas interpersonales graves. Nosotros queremos que nuestros niños, aunque tengan un apego desorganizado, puedan desarrollar un apego seguro, por lo que debemos procurar que sus padres cambien y, si esto no sucede, buscar nuevos padres. Hay muchas pruebas documentada e investigaciones en las que niños maltratados menores de un año desarrollaron un apego desorganizado pero que, luego del trabajo de especialistas, pudieron desarrollar un apego seguro respecto de esos mismos padres, porque éstos lograron cambiar. Existen otros casos en los que los padres no pudieron cambiar, y entonces se colocó al niño en el seno de otra familia.

Sé de casos de adopción en Argentina, en los que los niños no pueden ver a sus padres durante un año antes de la adopción, dada la creencia de que si ve a sus padres biológicos, el niño no podrá desarrollar un nuevo apego. Eso no es verdad: se puede desarrollar un apego nuevo, e incluso si subsiste el apego anterior, no es necesario interrumpir el contacto. Lo que es muy importante para los niños maltratados que son trasladados a otro hogar es que cuantos más cambios tenga el niño, le resultará más difícil y le tomará mucho más tiempo poder desarrollar nuevos apegos. Es muy perjudicial para el niño si, por ejemplo, luego de permanecer un año con su madre adoptiva, se decide trasladarlo nuevamente, sin haber motivos sólidos. Y es perjudicial porque se está interfiriendo con la formación del apego.

La pregunta que debe formularse es qué queremos lograr a través de los hogares sustitutos, ya sean los abuelos, una madre sustituta, o bien, la figura de la adopción. Queremos que estos nuevos padres puedan cuidar al niño. Éste debe estar resguardado del abuso y del abandono. El nuevo hogar debe ser predecible: el niño debe saber si va a permanecer allí para siempre o si lo van a volver a trasladar y por qué. La predictibilidad es un factor importante a la hora de trasladar al niño. Se debe tener en mente un plan de permanencia, no debe ser por un plazo menor a un año y debe haber la menor cantidad de cambios posibles.

Lo ideal, además, incluso en adopción, es que exista algún tipo de contacto con la familia biológica. Y existe un principio, doloroso, que hay que aceptar. Es más beneficioso que el niño tenga un hogar sustituto permanente y seguro, que le permita al niño cicatrizar las heridas del corazón –porque, sin duda, perder a la familia biológica es una herida profunda–, pero es mejor tener una buena cicatriz que permanecer en una familia abusiva que

seguirá profundizando la herida y no permitirá que cicatrice. Y creo que debemos pensar en esos términos, aunque sea una realidad desgarradora.

Quiero contarles acerca de una forma particular de trabajar con niños pequeños que son trasladados a otra familia en los Estados Unidos y en Inglaterra. Es una forma muy acertada de ayudar a estos niños con el concepto de permanencia y continuidad en mente. Si nos encontramos con una madre joven que no puede cuidar a su hijo, por ejemplo, una madre de 17 años depresiva y que consume drogas, que además tiene una relación muy violenta con el padre y el bebé ya está siendo víctima de negligencia y abandono, existe la posibilidad de que se ayude a esta madre. El niño puede quedar al cuidado de padres sustitutos que van a poder adoptarlo en caso de que resulte necesario. El niño es puesto al cuidado de padres con planificación concurrente. Esto significa que la familia y el niño mantienen relación con los padres biológicos; todos los días, o bien dos o tres veces por semana, tienen contacto con la madre biológica, y mientras tanto hay profesionales que están trabajando con ella para ayudarla a salir de la adicción a las drogas y de la depresión en el menor tiempo posible. Si ven que no va a resultar, el niño podrá permanecer en esta familia, y si funciona, el niño podrá regresar a su hogar de origen. Hay muchos niños que pasan del cuidado de una madre sustituta, que luego muere, al cuidado de otros padres: todos cambios que alteran la psiquis del niño.

Los bebés y niños pequeños sufren de estas alteraciones del cuidado incluso más que los niños más grandes. Creo que la peor edad para trasladar a los niños es entre los 18 meses y los 2 años y medio o 3. Lamentablemente, hay muchos niños que a esa edad pasan del cuidado de una familia sustituta a otra. La razón por la cual es muy nocivo es porque a esa edad los niños están muy pendientes de los extraños y de los afectos, y aún no se les puede explicar verbalmente por qué se los está trasladando de un lugar a otro. Hasta que estos niños alcanzan una edad en la que se les puede explicar qué es lo que ocurre, tienen experiencias que los dañan y que no pueden explicar.

A continuación quiero agregar algunas palabras acerca de la adopción. La adopción es, sin duda, muy positiva para aquellos niños que no pueden permanecer en su hogar de origen. Hay un sentido de permanencia, pertenencia y compromiso de los padres adoptivos. La desventaja es que pierden la posibilidad de regresar a su hogar de origen. Hay, no obstante, posibilidad de contacto con los padres biológicos. El problema del contacto es muy importante. Si pueden tener contacto con los hermanos esto es sumamente importante, porque estos hermanos o hermanas que no viven juntos pueden encontrarse en el futuro y quizás sean los únicos sobrevivientes de aquella familia biológica. En Inglaterra, los padres adoptivos aceptan que, incluso si los niños no tienen contacto con los padres biológicos, sí lo tengan con sus hermanos, con los abuelos y con los padres sustitutos anteriores. Esto es muy importante. Trasladamos al niño de un lugar a otro, pero ¿nos cercioramos de que

haya contacto con la madre sustituta anterior? ¿Ella llama en la mañana para preguntar si la nueva cama es confortable, si el desayuno en la nueva familia ha marchado bien, si el niño durmió bien? ¿Mantenemos una continuidad? ¿Guardamos fotos con los padres sustitutos anteriores?: de este modo, el niño guarda una historia a través de una correlación de imágenes, al menos. Este contacto y la continuidad son sumamente importantes. Es importante que los niños tengan una concepción real de sus padres biológicos y que los padres adoptivos los conozcan. Luego surge el debate de cuál debe ser la frecuencia del contacto: si una, dos o seis veces al año, para que el padre no pierda contacto con el niño. El contacto debe ser lo suficientemente infrecuente a fin de que el niño pueda consolidarse en la nueva familia. Sin embargo, debe tener a la vez la frecuencia necesaria como para que tenga verdadero significado para el niño. Y esto es muy cruel, pero, si decidimos que va a haber contacto, no será en los cumpleaños ni en las fiestas, ni en Navidad. Para el niño que ha sido trasladado a una nueva familia, esas celebraciones pertenecen a esa nueva familia; es muy difícil, pero son principios centrados en el niño. No se puede mantener el contacto a menos que el chico lo quiera. No se puede tener contacto si el padre o los padres biológicos no van a asistir por estar borrachos. Los padres biológicos deben aceptar que el niño en este momento pertenece a otra familia, ha formado nuevos apegos y está llamando a sus nuevos padres sustitutos “papá” y “mamá”. Es muy duro, pero es en beneficio del niño, y los padres biológicos deben aceptarlo.

## Conclusiones

- El abuso y el abandono de niños o la negligencia en su cuidado, son muy nocivos.
- La dimensión del daño no es igual en todos los niños. Algunos, genéticamente, tienen mayor capacidad de recuperación que otros; pero, cuando un niño es pequeño y padece maltrato, no podemos determinar la dimensión del daño y sus efectos a futuro.
- El daño persistirá aún después de que el abusador o el cuidador negligente hayan cesado su accionar.
- La prevención es mejor que la reacción, pero estamos muy lejos de esto.
- Hay necesidad de intervenir de inmediato. Existen pruebas de que, si la intervención es inmediata y el maltrato se sostuvo durante un breve período, entonces las consecuencias serán más leves que si el abuso y el maltrato se extendieron por un período prolongado.
- Necesitamos trabajar con los padres porque algunos pueden cambiar. Es muy costoso en términos de honorarios a profesionales, pero si el gobierno no se hace cargo de esto, entonces los gastos de adopción y el costo social del delito, adultos arruinados y futu-

ros padres nocivos le costarán al Estado mucho más que los salarios abonados a los profesionales que pueden trabajar en conjunto con los padres de forma inmediata.

- Debemos reconocer y aceptar que existen obstáculos, tanto en la mente de los profesionales como en la justicia y en el público en general, para reconocer el maltrato infantil y para intervenir en él, porque algunos creen que intervenir es peor que no hacer nada.
- Debemos asegurarnos de que, si vamos a intervenir, si vamos a trasladar al niño y sacarlo del seno de su familia biológica, no vayamos a convertir su vida en un tormento, no vayamos a empeorar su calidad de vida, producto de la falta de planificación y del continuo traslado del niño de un lugar a otro.
- Creo que la familia biológica, si es nociva y no tiene visos de cambio, no debe prevalecer sobre el bienestar del niño.
- Por último, cuando comenzamos a intervenir con la familia, ya sea a través de un tribunal civil o penal, debemos ante todo preguntarnos a quién va a favorecer la intervención y si realmente redundará en beneficio del niño.

## Preguntas del público

### *¿Cómo prevenir la conducta criminal?*

Hay diversos grupos de niños que se comportan mal en la adolescencia, a tal punto que algunas de estas conductas pueden considerarse antisociales y otras incluso delictivas.

Algunos niños probablemente desarrollaron ya en la infancia temprana conductas agresivas que se trasladaron a la adolescencia y luego a la madurez. Son un pequeño grupo que a los 5 años de edad eran fastidiosos y caprichosos, y luego, en la adolescencia, comenzaron a causar serios problemas y llegaron a adultos sosteniendo la misma conducta. Éstos son el grupo más delicado y más peligroso.

Luego tenemos el grupo de chicos que desarrolla una conducta violenta en la adolescencia. En la mayoría de estos niños, esa conducta se va a diluir y no se va a trasladar a la adultez; no obstante, puede causar mucho daño en poco tiempo.

Por otro lado, existe otro grupo de niños, muy traviesos cuando pequeños, que, a medida que crecen, se van encausando, se vuelven más sensatos y esta conducta se diluye y pasa a formar parte del pasado.

La prevención es un tema delicado, porque no sabemos cuándo debemos comenzar. Hay una tendencia enérgica en Inglaterra, y en otros países del mundo también, que postula que ante un chico con mal comportamiento y trastornos de conducta, actitudes antisociales, que se pelea con sus pares, no se debe asumir el riesgo de esperar que su mala con-

ducta cesará con el tiempo, sino que hay que intervenir muy enérgicamente. Ahora bien, ¿cuál es la intervención adecuada? Diversos autores desarrollaron distintos programas de intervención basados en la relación parental. Uno de ellos ha sido el PPP (*Positive Parenting Program*, Programa de Paternidad Positiva) de Matt Sanders, un reconocido psicólogo australiano. Una de las cosas más inteligentes que ha realizado es convencer a los empleadores de llevar a cabo talleres de paternidad en el horario de almuerzo para todos los empleados y pagarles por ello. Bien, los negocios se hacen siempre que sean rentables. Entonces, ¿por qué lo hicieron? Porque si su empleado llega al trabajo en la mañana después de haber discutido con su hijo para levantarlo, vestirlo, llevarlo a la escuela, el empleado no va a ser tan productivo como si hubiera levantado a su hijo y lo hubiera llevado a la escuela en armonía y sin discusiones. Trabajar sobre la relación parental es esencial para un hijo con trastornos de conducta; la solución no es la terapia individual para el niño. Si lo desea, puede complementar el proceso con terapias sobre resolución de problemas, pero lo más importante es la relación parental.

La escuela tiene su rol también y hay programas de paternidad para los maestros. Además, sin duda, organizar actividades con grupos de adolescentes en torno a las conductas antisociales o delictivas es importante, y el trabajo de paternidad que hacen los padres de los adolescentes difiere del que hacen los padres de niños pequeños. Pero si el niño manifiesta problemas de conducta, entonces habrá que ver qué sucede en la familia. Cuanto antes lo descubramos y averigüemos qué sucede, la intervención será más pronta y más efectiva. La clave es detectar la conducta conflictiva de inmediato, involucrar a los padres y trabajar con los niños.

### ***Síndrome de alienación parental***

Cuando los padres se separan y el niño parece no querer tener contacto con el otro progenitor, este niño ha sido alienado respecto del padre que no tiene la tenencia. Esto también constituye una forma de abuso y es nocivo para el niño. La situación no es sencilla; yo trabajé con muchas familias y es una tarea ardua. Algunos adultos, la minoría, cuando se divorcian, parecen haber contraído una enfermedad mental: se vuelven agresivos, paranoicos y pierden toda perspectiva del niño. Quizás este sentimiento de ira y bronca sea proporcional al amor apasionado que sentían cuando se cimentó la relación. Pensemos en una madre que vive con el niño. Ella habla mal del padre y constituye una influencia nociva para el niño, a punto tal que en algunos casos habrá que quitarle la tenencia a esa madre para evitar dañar aún más al niño. Es una situación muy compleja que exige un tratamiento especial y cuidadoso. Pero no considero que el síndrome exista como síndrome.

Considero que es un poco más intrincado, ya que el síndrome sugiere la presencia de un padre bueno y otro malo, y en la vida de la mayoría de los niños no es así, aunque los padres, de hecho, puedan estar influenciando al niño.

***¿Cuál es su postura con respecto a la alienación parental frente al abuso sexual (el padre que acompaña al niño y realiza la denuncia es visto como victimario)?***

Es una utilización especial del término alienación; nosotros no llamamos a eso “síndrome de alienación parental”. Se puede culpar a la madre de fabricar la acusación de abuso sexual. Pero las denuncias de abuso sexual no suelen ser falsas en la mayoría de los casos son verdaderas. Y el contexto más usual donde se realizan denuncias falsas de abuso sexual es justamente entre padres en proceso de divorcio.

Es de vital importancia probar la verdad de la denuncia. Si la madre denuncia el abuso y es real, entonces se la debe apoyar pero no victimizar, porque está protegiendo al niño. Cuando se realiza una denuncia, se debe proceder asumiendo que es verdad aunque haya probabilidades de que no lo sea. Se debe abordar el caso con una cuota de apertura mental y no se lo puede encarar pensando que el error está en la madre que compareció ante el tribunal o la policía con su hijo. Si la denuncia no es real, entonces es un manejo perverso por parte de la madre, quien está usando al niño, interponiéndolo en una lucha contra el padre. Pero está muy mal considerar que una madre que presenta un relato de abuso sexual de su hijo está equivocada o miente. Debemos pensar que hay altas probabilidades de que sea real, porque los casos de denuncias falsas son mucho menos frecuentes.

***¿Cuándo debe un padre abusador (sexual) retomar el contacto con su hijo?***

Hay diversas respuestas posibles a esta pregunta. Ante todo, el niño debe desear tener contacto con el padre. Forzar al niño a tener contacto con el padre que ha abusado sexualmente de él genera más abuso. Si el niño no quiere tener contacto, lo primero que debemos hacer es preguntarle el motivo. El niño puede responder “tengo miedo de que abuse de mí otra vez”, “tengo miedo de que me culpe por haberlo denunciado”. Entonces podremos explicarle al niño que su padre lo ha aceptado, y que no lo hace culpable de nada. Y de ese modo podrá comenzar a tener más confianza y menos temor. Pero es todo un proceso que el niño vuelva a encontrarse con su padre. Primero debemos averiguar por qué se niega a reanudar el contacto. Luego, el padre abusador debe admitir su gravísimo error y admitir su culpabilidad. Si el padre sigue incriminando al hijo, entonces el contacto no se puede reanudar.



La siguiente pregunta es si el padre puede volver a vivir con el niño. ¿Es suficiente que el padre se declare culpable, no traslade la culpa al hijo y el niño quiera verlo? No, no es suficiente; es necesario, pero no suficiente. Ante todo, la madre debe aceptar que ocurrió, y tener la certeza de que no ocurrirá de nuevo. El niño debe querer reanudar el contacto, el padre debe reconocer su culpa y la madre debe apoyar al niño, no estar del lado del padre y tener cierta certeza de que no va a volver a suceder. Si se cumple todo esto, entonces el niño podrá volver a ver al padre.

### ***¿Cuál es su postura frente a la adopción abierta?***

Asumo que entiende por adopción abierta aquella que se produce cuando los padres adoptivos conocen a los padres biológicos y se mantiene cierto contacto. No se puede adoptar al niño antes de su nacimiento.

La adopción es un proceso muy drástico. Yo estoy de acuerdo con la adopción, soy presidente de una agencia de selección de padres adoptivos, pero la adopción es una medida muy drástica. Ante un proceso de adopción, el tribunal debe estar convencido de que es la voluntad de los padres dar a su hijo en adopción, que no es producto de la coacción y que, aun si recibieran apoyo, estos padres serían incapaces de brindarle a su hijo un apego seguro. Cuanto antes intervenga el tribunal, más beneficioso será para el niño. Pero un acuerdo de adopción previo al nacimiento me hace pensar que ha mediado coacción, y es algo que los padres biológicos no tienen necesidad de hacer. Creo que cuanto más rápido conozcan los padres adoptivos al niño, mejor para todos. Considero que la planificación concurrente de la que les hablé antes es la mejor manera de proceder. De hecho, hay padres adoptivos que trabajan junto con el planificador concurrente y logran recibir al niño recién nacido. Hay muy pocas madres que verdaderamente abandonan a sus hijos y, aunque no se pueda realizar ninguna adopción antes de las seis semanas de vida, el niño puede ingresar a la familia adoptiva con la posibilidad de que si la familia biológica realmente abandonó al niño, entonces éste podrá permanecer con la familia adoptiva. Y esta planificación da a la familia biológica la posibilidad de recuperar a su hijo. Es lo mejor para el niño porque, cuando este niño crece, necesita una historia, y necesita saber que se hizo todo lo posible pero su madre no pudo hacerse cargo de él. Y quizás el niño pregunte: “¿qué se intentó?”, y entonces se le podrá explicar todo lo que ocurrió.

La planificación concurrente permite a los padres biológicos conocer a los padres adoptivos, y entonces los padres adoptivos pueden contarle al niño: “¿Sabes?, conocimos a tu madre biológica, y era una buena persona pero tenía muchos problemas, por eso no pudo hacerse cargo; pero la conocimos”. Y eso es muy importante, es muy importante tender



puentes. A veces se puede tener una foto con los padres biológicos y los padres adoptivos juntos; estos puentes, esta continuidad son muy importantes para el niño.

### ***¿Existen pruebas sobre los resultados de la adopción?***

Para poder evaluar los resultados, no se debe comparar niños que crecieron en el núcleo de una familia sana y feliz con niños que han sido adoptados tras padecer maltrato, porque el resultado sería evidente. La comparación trascendente debe realizarse entre niños que han sido adoptados y niños que han sido puestos al cuidado de padres sustitutos o de abuelos y que han pasado de un lugar a otro. Y la comparación claramente indica que los niños que han sido adoptados se desarrollan mejor que aquellos que han estado al cuidado de distintas personas, que han sido trasladados y han cambiado de ambiente con mucha frecuencia, puestos al cuidado de familias temporarias.

A veces se traslada a niños y se los pone bajo el cuidado de una familia sustituta, o son dados en adopción, pero el efecto nocivo del maltrato ha sido tan profundo y tan patente que, aun en este nuevo contexto, no logran desarrollarse bien y crecer adecuadamente.

**PANEL DE TIPO NORMATIVO:  
“LA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS  
Y ADOLESCENTES (LEY 26.061) Y EL DESAFÍO DE SU IMPLEMENTACIÓN”**

Moderadora del panel: Dra. Carmen Padilla



## LA INFANCIA VULNERABLE: ENTRE LA LEY 26.061 Y EL DECRETO 22.278

---

DR. EMILIO GARCÍA MÉNDEZ

Diputado nacional. Bloque SI (Espacio Solidaridad e Igualdad.)  
Presidente de la Fundación Sur-Argentina.

Muy buenos días. Quiero agradecer a los organizadores esta invitación. Yo soy de los que están absolutamente convencidos de que al conocimiento uno puede, y no solamente puede sino que muchas veces debe, adquirirlo en soledad. Sin embargo, no hay otra forma de legitimar el conocimiento que no sea a través del debate público y la discusión. Quisiera que mis palabras sean entendidas como exactamente lo contrario a cualquier tipo de verdad revelada; que mis palabras sean entendidas solamente como una provocación, como una incitación al debate y a la discusión, porque –repito– me parece que es la única forma de legitimar el conocimiento que ustedes, que yo y que todos, normalmente, adquirimos en soledad.

En este panel, vamos a debatir algunas cuestiones de índole normativa, algunas cuestiones que tienen que ver con las leyes para la infancia. He colocado como título de esta breve exposición “La infancia vulnerable: entre la Ley 26.061 y el Decreto Ley 22.278” y en realidad, teóricamente, nada tiene que ver el decreto con la Ley 26.061. La Ley 26.061 es la Ley de Protección Integral de la Infancia, del año 2005, y el Decreto 22.278 es un decreto de la dictadura militar de 1980, que veinticinco años de democracia, por razones que no son inexplicables ni tampoco inocentes, no han podido derogar.

La verdad es que ustedes tienen todo el derecho del mundo a preguntarse cuál es la conexión entre una Ley de Protección de la Infancia y el Régimen Penal de la Minoridad, es decir, aquella legislación que regula las relaciones de los menores de edad con el derecho penal. Voy a tratar de explicar cuáles son estas conexiones, pero, en primer lugar, quisiera colocar esta relación en un contexto un poco más amplio.

En los últimos treinta años ha habido cuestiones emblemáticas en torno a la infancia. Las cuestiones emblemáticas son, a mi entender, aquellas cuestiones que tienen la capacidad de sintetizar un problema en una determinada etapa histórica. Estoy convencido de que, en la década de 1980, en América latina, la cuestión de la infancia se discutía a través

del problema de los niños de la calle. Y era una cuestión emblemática, porque uno casi podía decirle a una persona: “dime qué piensas del tema de los chicos de la calle, que yo te voy a decir qué piensas del conjunto de la política social”. En ese sentido, no estoy haciendo una cuestión valorativa del tema de lo emblemático, sino de la capacidad para sintetizar el conjunto de las discusiones. En los años noventa, la cuestión emblemática de la infancia se debatía a través del trabajo infantil. Es cierto que la Argentina no fue el epicentro de estos debates, porque en la Argentina, a pesar de todo el deterioro, esta forma avergonzante de promoción del trabajo infantil no ha prosperado como en Paraguay, Bolivia, Perú y todos aquellos países que, desde posiciones que se autopercebían como progresistas, decían: “los niños no son sujetos de derecho, los niños son sujetos sociales”, y como donde se construyen como sujetos sociales es en el trabajo, entonces, según esa visión, es bueno que los niños trabajen. Y desde esta perspectiva, que a mí me provoca mucha vergüenza, en realidad lo que se ha hecho es legitimar la retracción del gasto público en materia de educación. La Argentina no está exenta de que en algún momento estas ideas nefastas puedan abrirse paso; sin embargo, creo que el imaginario de la importancia y centralidad de la escuela en nuestra historia –en países como Argentina, como Chile, como Uruguay– ha hecho que estas ideas no pudieran prosperar de la manera que lo han hecho en otros países.

¿Cuál es el tema emblemático en el siglo XXI? No cuesta mucho darse cuenta de que el tema emblemático en el siglo XXI es el de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Se puede decir que toda la cuestión social se debate a través de este prisma. Ahora bien, algo de razón hay en convertir a este tema en un tema emblemático, porque, si bien uno puede decidir no ocuparse de dicho tema por considerarlo una cuestión menor, por implicar una dimensión cuantitativa muy reducida de niños en comparación con los desnutridos o los abusados sexualmente o los trabajadores prematuros, la experiencia –ninguna especulación filosófica, sino la experiencia concreta– demuestra que la cuestión de los adolescentes infractores tiene un carácter contaminante negativo sobre el conjunto de las políticas sociales. ¿Qué quiero decir con esto? Que aquellos que por uno u otro motivo, porque consideran que el tema no es relevante o porque, considerándolo relevante, lo enfocan en forma equivocada, acaban contaminando negativamente el conjunto de las políticas sociales. Al no dar una respuesta adecuada a este problema, acaban por no dar una respuesta adecuada a absolutamente nada. Éste es el contexto en el que muy rápidamente quiero analizar estas dos leyes.

En la Argentina existe la idea, que en mi opinión hay que reconsiderar, de que hay una distancia enorme entre el derecho y la realidad. Esto es cierto, pero es cierto respecto de algunas leyes; otras se han aplicado a raja tabla y han tenido efectos prácticamente indelebles sobre las políticas sociales. La Ley 26.061 de 2005 vino a sustituir a la Ley Agote. La

Ley Agote es la primera ley de menores de América latina; se sancionó en 1919 y recién fue derogada en el año 2005. Estoy absolutamente convencido de que la Ley Agote no se puede entender si uno no hace referencia a una ley anterior, que tal vez sea la más vergonzosa de todas las leyes argentinas, y me refiero a la Ley 4.144, que es una ley del año 1902, llamada la Ley de Residencia. La Ley de Residencia permitía la expulsión de extranjeros que eran considerados “indeseables” sin necesidad de intervención judicial. ¿Quiénes eran los extranjeros indeseables? Eran aquellos indeseables para los “dueños” del país, aquellos que agitaban socialmente, que agitaban la cuestión social. Esta ley es particularmente grotesca porque, hasta 1910, este país era un país con mayoría de extranjeros e igualmente hizo una ley donde se podría expulsar, teóricamente, a más del 50% de su población sin ningún tipo de intervención judicial. Y para mostrar los caminos retorcidos de nuestra historia, me parece importante agregar que el autor de la Ley 4.144, la más vergonzosa de nuestras leyes, es Miguel Cané, un gran escritor, un prócer nuestro, el autor de *Juvenilla*.

Se preguntarán qué tiene que ver la Ley 4.144 con la Ley Agote, la primera ley de menores de América latina y obviamente la primera de la Argentina. En 1919, o sea, diecisiete años después de esta primera ley, los extranjeros indeseables empezaron a tener hijos, que eran tan indeseables como sus padres para los dueños del país, pero que no eran extranjeros, y por esa razón no se los podía expulsar. Pero sí se los podía confinar a las instituciones. Entonces, la Ley Agote de 1919 es la ley de residencia para los hijos de los extranjeros indeseables. Desde 1919 hasta 2005, esta ley se aplicó con muchísima rigurosidad, y ahí están los miles de jóvenes criminalizados por pobreza y los miles de jóvenes de sectores medios y altos que han cometido delitos graves pero que han zafado de las consecuencias penales. Ésta es la historia de la Ley Agote. La misma fue parcialmente derogada en el año 2005. Derogada en el sentido de que fue sustituida por la Ley 26.061. Y parcialmente porque el primer artículo del Decreto 22.278, este régimen penal de la minoridad de la dictadura que la democracia ha acogido durante veinticinco años, es una síntesis perfecta de la Ley Agote.

La historia muestra que las peores atrocidades, primero de los hombres contra las mujeres y después de los adultos contra los niños, se han cometido mucho más en nombre del amor, la piedad y la compasión, que en nombre de la represión. Me irrita un poco el excesivo uso de la expresión amor en los temas vinculados con la infancia. Digo “nada contra el amor” si el amor es entendido como un complemento de la justicia, y “todo contra el amor” cuando el amor es entendido como la alternativa hipócrita o ingenua a la justicia. Yo creo que nosotros todavía tenemos con los niños, en términos generales y en términos institucionales –no estoy hablando de las relaciones interpersonales–, una deuda de justicia.

La Ley 26.061 provocó una ruptura. Lo importante no es solamente lo que las leyes disponen, sino también lo que las leyes prohíben. La Ley 26.061 tiene un artículo del que, si

uno desconociera la historia, diría que es el más superfluo de los artículos. Dice algo casi absurdo: que se prohíbe la privación de libertad como forma de protección. Esto, para quien no conoce la materia, es como si uno dijera se prohíben las escupidas, los insultos, las patadas como forma de expresar el amor. Si se prohíbe la privación de libertad como forma de protección es porque hay una larga historia de privaciones de libertad a través de la protección.

¿Hay alguien que esté en contra de proteger a los niños? Yo estoy en contra de proteger a los niños: yo creo que lo que nosotros tenemos que proteger no son los niños, nosotros tenemos que proteger los derechos de los niños. Y la diferencia es que cuando protejo personas, niños, mujeres, hombres, sujetos vulnerables, lleno de contenido discrecional esa protección. La mujer sabe que las peores atrocidades contra ella se cometieron legítimadas en la necesidad de su protección. Hasta 1966, la mujer casada mayor de edad necesitaba la autorización del marido para trabajar. La argumentación era que se trataba de una medida para proteger a las mujeres; por eso es que digo que las peores atrocidades se cometieron mucho más en nombre del amor, la piedad y la comprensión, que en nombre de la propia represión.

El Régimen Penal de la Minoría, este Decreto 22.278, dice que los menores de dieciocho años pertenecen a dos categorías, los menores de 16 años y los mayores de 16 y menores de 18. A estos últimos la ley los designa como relativamente imputables. Dice que cuando cometan delitos que tienen pena superior a dos años, que son casi el 90% de los delitos, se los va a someter a un tratamiento tutelar. En qué consiste el tratamiento tutelar es un misterio, o sea, no consiste en nada. Si el tratamiento tutelar da resultado, se lo entregan a los padres o responsables; si el tratamiento tutelar no da resultado, cuando cumple 18 años se lo juzga como adulto por los delitos que cometió siendo menor de edad. Yo les quiero decir –y desafío a que alguien me contradiga en esto– que si los adolescentes son de clase media y alta, el tratamiento tutelar da resultado antes de empezar; y si son de otros sectores sociales, fracasa antes de comenzar. En relación con este decreto, nosotros, la Argentina, somos el país más brutal y más atrasado en esta materia. Más atrasado, porque somos el único país que no tiene un sistema de responsabilidad penal juvenil; más brutal, porque somos el único país que ha rogado sentencia de reclusión perpetua para menores de edad, trece veces desde 1997 hasta la fecha. Y somos el país culturalmente más complejo, porque en la Argentina, los sectores que se autoperciben como progresistas se rasgan las vestiduras frente a un futuro sistema de responsabilidad penal juvenil y cierran los ojos frente a las monstruosidades que se dan hoy todos los días, con respecto a este decreto. Pero si esto pasa con los mayores de dieciséis, veamos qué pasa con los menores de dieciséis. La Ley dice que son absolutamente inimputables y no punibles. Cuando se comprueba que alguien a que se le imputa policialmente un delito, cual-

quiera, tiene menos de dieciséis años, se ejerce una acción “protectora” y se cierra el expediente penal porque el sujeto es inimputable y no punible. Y uno puede decir: “qué bien, no hay una intervención coactiva del Estado”. No, se cierra el expediente penal, pero se abre un expediente tutelar, el cual ya no tiene nada que ver con lo que el adolescente hizo, sino con lo que el adolescente es, y, basándose en ese expediente tutelar, se lo priva de libertad para ser “protegido”.

Yo presido la Fundación Sur, que hace defensas técnicas jurídicas de menores de edad. Como la Ley 26.061 prohíbe la privación de libertad como forma de protección, en el año 2006, la Fundación Sur presentó un hábeas corpus a favor de los menores de dieciséis años privados de libertad en la Ciudad de Buenos Aires, que están en el eufemísticamente denominado “Instituto Educativo San Martín”, que depende del Gobierno de la Ciudad. En menos de veinticuatro horas un juez lo rechazó diciendo que no era una privación de libertad. Yo lo invitaría al juez a que vaya a ver, porque es el este cuento del elefante: si tiene colmillos, patas, orejas entonces debe ser un elefante. De la misma manera, si hay rejas, muros de ocho metros y guardias, deben estar privados de la libertad, y sin embargo el juez sostuvo que no. Fuimos a la Cámara del Crimen; la Cámara del Crimen también rechazó el hábeas corpus y fuimos a la Cámara Nacional de Casación Penal, el máximo tribunal penal del país. La Cámara Nacional de Casación Penal, después de una mesa de diálogo que duró siete meses, en diciembre del año 2007, declaró lo siguiente: 1) Declaró inconstitucional el Decreto 22.278 de la dictadura militar. 2) Ordenó en el plazo de noventa días la liberación progresiva de los menores de dieciséis años privados de libertad en el Instituto San Martín y ordenó su inserción en un programa de protección que no implique privación de libertad. 3) Exhortó al poder legislativo a aprobar en el plazo de un año una Ley de Responsabilidad Penal Juvenil. Ésta fue la decisión de la Cámara Nacional de Casación Penal, pero hete aquí que el 18 de marzo de 2008, la muy “progresista” Corte Suprema de Justicia de la Nación suspendió la ejecución del fallo de Casación, con el argumento que dice: “atento a la gravedad institucional”. Esto, en aquella época, quería decir que el jefe de gabinete o el ministro del interior llamó por teléfono. Entonces, se suspendió la ejecución del fallo de Casación. La Corte no tiene plazos, no tiene ningún plazo para expedirse sobre absolutamente nada, y el funcionamiento de la Corte, que ha ido mejorando, muchas cosas ha copiado de la Corte Suprema de los Estados Unidos. En Estados Unidos, ningún caso se puede fallar en la Corte si no hay una audiencia pública; en Argentina, pasa una cosa parecida, pero la diferencia es que las audiencias públicas no son obligatorias, son facultativas de la Corte. Nosotros pedimos una audiencia pública y fue conseguida para el 10 de septiembre. Diez horas antes –nunca había pasado en la historia de Argentina– se suspendió sin ninguna justificación. Y el 2 de diciembre de 2008, la Corte Suprema de Justicia, en un fallo verdaderamente vergon-



zoso y en el mayor retroceso en materia de derechos humanos de la infancia en toda la historia de la democracia, dio vuelta el fallo de Casación. Declaró constitucional el decreto de la dictadura militar, suspendió la liberación de los menores de edad y le pidió al poder legislativo que reformara la ley.

Hoy en día se debaten en el Congreso varios proyectos, y hay mucha confusión al respecto. Ninguno de ellos propone la baja de la edad de imputabilidad. Bajar la edad de imputabilidad quiere decir tratarlos como si fueran adultos. Una ley de baja de la edad de la imputabilidad podría tener un sólo artículo: se baja la edad de imputabilidad a los catorce y punto, o a los doce, ocho, desde la concepción o lo que sea. En cambio, un sistema de responsabilidad penal juvenil significa establecer un sistema complejo entre los catorce y los dieciocho años, con pena diferencial. No tengo tiempo ahora para extenderme en este punto.

Lo que quiero decir es que hoy la tendencia no está en la baja de la edad de imputabilidad ni en el aumento de las penas. ¿Dónde está la tendencia que peligrosamente puede naturalizarse en la política social argentina? En la disminución de las garantías. Y quiero dar dos ejemplos. Uno, al cual ya me referí, de carácter jurisprudencial: en un reciente fallo de la Corte, la Doctora Argibay dijo en los medios de comunicación que “los menores de edad estaban marcados para morir por la policía”, y sin embargo no hizo absolutamente ninguna denuncia frente a la fiscalía. Y sobre la base de una supuesta y potencial amenaza, se legitimó la privación de libertad. Por otro lado, tenemos también expresiones normativas de esta tendencia peligrosa. La provincia de Buenos Aires ha aprobado una Ley Procesal Penal Juvenil, la Ley 13.634, que yo considero una ley muy importante, que representa un avance muy grande en materia de derechos en la historia de la provincia de Buenos Aires, con un artículo, sin embargo, que es verdaderamente vergonzoso: el artículo 64. Yo primero les cuento el eufemismo, cómo está redactado el artículo, y después les digo qué hay por detrás. El artículo dice: tratándose de delitos graves – los que no define, por lo que, para un juez, será el hurto de una bicicleta, y para el otro, dos homicidios dolosos– el juez podrá ordenar restringir la libertad ambulatoria de los menores inimputables. Restringir la libertad ambulatoria quiere decir privarlos de libertad por un plazo de un año, prorrogable a otro año más. ¿Qué significa esto? Significa que la tendencia que nosotros estamos hoy enfrentando no es la tendencia de los años noventa a bajar la edad de imputabilidad, y al aumento de las penas, sino a la eliminación de las garantías, para poder utilizar la privación de libertad como quiere la Corte Suprema y como quiere el artículo 64 de la Ley de la Provincia de Buenos Aires, como una forma reforzada de política social para los adolescentes pobres. Éstos son, lamentablemente, los vínculos que existen entre el decreto 22.278 y la Ley 26.061.

## **Preguntas del público:**

### ***¿A qué se refiere con un sistema de responsabilidad penal juvenil?***

Bueno, muy rápidamente, un sistema de responsabilidad penal juvenil –como está planteado– significa establecer una responsabilidad especial entre los catorce y los dieciocho años, con un debido proceso con penas privativas de libertad. Yo soy autor de un proyecto que prevé penas privativas de libertad para los delitos graves, pero a éstos no los dejo a la interpretación judicial, sino que los enumero taxativamente: secuestro extorsivo, homicidio doloso, acceso carnal violento, robo con violencia. Entonces, digo, se puede utilizar la privación de libertad por un plazo de tres años para la franja de catorce y quince, y de cinco años para la franja de dieciséis y diecisiete. Esto no hace ni al 8% de los delitos que cometen los menores de edad. Hay que privilegiar, en un proyecto de responsabilidad penal juvenil, medidas alternativas a la privación de libertad para dar respuesta al 90% de los delitos que cometen los menores de edad, que no son delitos de esta entidad. Hay que dar una respuesta porque, cuando el Estado no da respuestas serias, la sociedad da respuestas brutales. En relación con este tema de los tres y cinco años, esto es para discutir, para debatir; hay gente a la que le parece muy poco tres y cinco años. A esa gente me animaría a decirle, así, muy rápidamente: ustedes escuchan a la gente que tiene más de cincuenta años decir, en el mes de marzo, “se me fue el año”; en cambio, los adolescentes dicen en diciembre: “el tiempo no me pasa más”. Cuando uno tiene cincuenta años, un año es un porcentaje ínfimo de su vida comparado con lo que representa para alguien que tiene diez. ¿Por qué este tipo de penas? Bueno, porque nosotros tenemos que apostar a la calidad y a la intensidad de un trabajo pedagógico serio y no a una venganza por otras vías; soy un convencido de que las mejores medidas son las medidas alternativas a la privación de la libertad, tales como la prestación de servicios a la comunidad. Esto, en líneas generales, es un proyecto de responsabilidad penal juvenil. En [www.surargentina.org.ar](http://www.surargentina.org.ar), la página web de la fundación, están todos los materiales sobre responsabilidad penal juvenil y está el proyecto de ley que acabo de referir.

### ***¿Qué opina de la teoría del discernimiento?***

Con todo respeto, la teoría del discernimiento es un mamarracho jurídico que, por ejemplo, en Chile, ya se abandonó hace mucho tiempo. Chile tenía un sistema llamado discernimiento, que en realidad es exactamente el mismo que nosotros tenemos, el mismo “perro con otro collar”. Cuando un menor de edad, entre los dieciséis y los dieciocho años, come-

tía un delito, el juez evaluaba si era con o sin discernimiento. Desde el punto de vista científico, evaluar el discernimiento es como evaluar la nada, es someterlo a la más rigurosa subjetividad y arbitrariedad. Porque; ¿qué significa discernir entre el bien el mal? La cuestión es muy compleja; un niño de cinco años sabe que no está bien clavarle un lápiz en el ojo a un compañerito que también tiene cinco años.

Considero que el discernimiento es una forma de esconder, bajo teoría seudocientífica, la más absoluta discrecionalidad judicial. En el caso de Argentina, no se habla de discernimiento, pero se habla de un misterioso tratamiento tutelar, que es lo mismo. Si da resultado, se lo entregan a los padres, y si no da resultado, lo juzgan como adulto por los delitos que cometió siendo menor.

### ***¿Y el sistema de responsabilidad penal juvenil incluye privación de libertad?***

En un sistema de responsabilidad penal, cuando a un ser humano entre catorce y dieciséis años se le imputa un delito, cualquiera que éste sea, lo primero que hay que hacer es lo que exigiríamos para nosotros: un debido proceso. En la Argentina se da la paradoja de que los únicos seres humanos privados de libertad por la mera imputación policial son los menores de dieciséis años. Si un mayor de dieciocho años estuviera privado de libertad por una mera imputación policial, sería un escándalo; sin embargo, los menores están ahí para ser “protegidos”, como dice la doctora Argibay, seguramente porque no ha ido a visitar la cárcel San Martín. Entonces, lo primero que hay que establecer es un debido proceso. Ahora, cuando uno establece un debido proceso entre los catorce y los dieciocho años, el problema que se nos plantea es qué hacer con los delitos cometidos, que son excepcionales, por debajo de los catorce años. El problema práctico que se plantea es cómo hacer para que las medidas de protección no sean peores que las penas que aplica el sistema entre los catorce y los dieciocho.

Siempre he estado en contra de esta frase: “las instituciones tienen que ser un reflejo de la sociedad”; yo creo que no debe ser así. Creo que las instituciones tienen que ser mucho mejores que la sociedad, ya que son instituciones del Estado. Entonces, el problema que se plantea acá es el de dar una respuesta adecuada, después de un debido proceso, a aquellos que han infringido la Ley entre los catorce y los dieciocho años, usando la privación de libertad tal cual la plantea la Convención. En primer lugar, a la privación de libertad la Convención la llama privación de libertad. No la esconde, no dice “institucionalidad”, “casita de los niños”, “casita de fin de semana”. Dice privación de la libertad como medida excepcional, como único recurso y por el menor tiempo posible. Ahora, tres años y cinco años puede ser mucho, pero, comparado con una reclusión perpetua, yo diría –y con esto termino–: es mejor tener “mal aliento que no tener aliento”.

## **LAS MEDIDAS EXCEPCIONALES DE PROTECCIÓN. DIFICULTADES PARA EL LOGRO DE SUS OBJETIVOS**

---

Dr. Lucas Aón  
Juez y profesor titular de Derecho de Familia, UCA.

En nuestro país rige la Convención Internacional de los Derechos del Niño como parte integrante de la Constitución de la Nación Argentina desde el año 1994. Sólo once años después se cumplió con una parte de la deuda que teníamos, que fue el dictado de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, pero todavía estamos adeudando el dictado de una ley penal juvenil.

En segundo lugar, creo que esta indispensable ley penal juvenil va a tener mucha menos necesidad de aplicación si la ley de protección integral funciona como está pensada. ¿Y por qué digo esto? Porque, en nuestro sistema legal, el dictado de la Ley 26.061 vino a establecer lo que llamamos protección integral de los derechos de los niños. No me voy a extender en todos los detalles, sino que voy a dedicarme exclusivamente a uno de los aspectos, que es el relativo al dictado de las medidas de protección excepcional. La medida excepcional que prevé la Ley de Protección Integral consiste en definitiva en privar de la libertad a un niño pero de modo legítimo, es decir, con ciertos fundamentos y respondiendo a determinados objetivos.

El concepto de protección que tiene la Ley 26.061 está dividido en dos partes: por un lado, un conjunto de normas relativas a la protección integral de derechos, y por otro, las dedicados a la protección excepcional. Las medidas de protección excepcional consisten en la separación del niño de su núcleo familiar de origen o del núcleo de familia extensa o de algún referente comunitario. Esto es lo que llamamos nosotros la institucionalización de los niños. El resto de las medidas que prevé la ley son de protección integral de derechos y consisten en intentar prevenir o subsanar la vulneración de los derechos que tienen los niños pero sin separarlos de su núcleo familiar. Se fundan en el fortalecimiento familiar, en el mantenimiento de los vínculos de los niños dentro de su ámbito familiar nuclear o extenso. Sólo cuando estas medidas de protección integral no funcionan, cuando no resultan útiles para revertir la situación de vulneración de derechos, se justifica la adopción de

la medida excepcional, que implica la separación del niño de su núcleo familiar. En el primer caso, el de las medidas de protección integral, la autoridad de aplicación administrativa, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, es el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, es quien asume la responsabilidad, establece cuáles son las medidas y las lleva a cabo sin necesidad de intervención judicial.

La intervención judicial deviene imprescindible en el caso de que esta autoridad administrativa decida que se hace necesaria la adopción de una medida de protección excepcional, es decir, cuando la autoridad administrativa advierte que la única alternativa posible para restituir los derechos vulnerados de un niño es la separación de su núcleo familiar de origen. Así, en el plazo de veinticuatro horas, una vez que la autoridad administrativa adopta esta medida de protección excepcional, le debe dar intervención al juez para que se realice un control de legalidad de la medida.

El control de legalidad de la medida no es solamente un control formal; además de controlar si esa medida proviene de la autoridad legitimada para hacerlo y si se cumplieron las formas establecidas, también realiza un análisis y una revisión sustancial de esa medida de excepción. Esto significa que lo que debe hacer el juez, una vez que recibe todos los antecedentes en los que se funda la decisión administrativa que dispuso la separación del niño de su familia de origen, es analizar si se dieron las circunstancias de hecho y las circunstancias de derecho que justificaron adoptar esta medida extrema de separación del niño de su familia nuclear, y sólo en ese caso puede legitimar jurídicamente la medida excepcional dispuesta.

Luego, debe devolver la actuación a la autoridad administrativa para que realice todo el trabajo necesario de modo que se cumpla con el segundo aspecto de esta medida excepcional, que es la transitoriedad. Es decir, esta medida excepcional debe ser esencialmente transitoria; no se puede separar a un niño de su núcleo de origen para siempre, salvo cuando se da una circunstancia que justifique recurrir a un instituto como el de la adopción. En todos los demás casos, el objetivo de la medida excepcional es el mismo que el objeto de la medida de protección integral: remover las causas que generaron la vulneración de los derechos de ese niño y restablecer la situación al estado que corresponde dentro del seno de su familia de origen.

El decreto reglamentario de la ley incluso estableció un plazo dentro del cual se debe obtener este objetivo, y lo fijó en noventa días; es decir, ninguna medida de excepción de protección de derechos, ninguna separación del niño de su familia nuclear puede exceder el plazo de noventa días y, si bien es cierto que puede ser renovado ese plazo, esa renovación no puede superar otros noventa días, y debe ser también sometida a un control judicial de legalidad. Es decir, el juez no sólo va a analizar si es legal la medida que se adoptó originalmente, sino que también va a revisar cada una de las veces que la misma deba

ser renovada. Se trata de observar si realmente se han ido cumpliendo los plazos tendientes a remover las causas que justificaron la medida, porque, de lo contrario, estaríamos en la vieja Ley de Patronato, cuando que las medidas de protección de personas no tenían límite temporal, los chicos vivían bajo un expediente de protección de persona, en un medio institucionalizado, hasta llegar a la mayoría de edad. Es decir, ni se removían las causas por las cuales podían regresar a su familia ni tampoco se adoptaban las medidas necesarias para la adopción.

¿Cuándo corresponde el control judicial? Lo que yo sostengo es que esto debe suceder siempre que el niño sea separado de su familia nuclear. Esta respuesta doy yo, pero no es así en el pensar de mucha gente. La ley prevé el control de legalidad cuando el niño es separado de su familia de origen –yo agregué nuclear–, y aquí aparece la primera discusión.

La ley establece una escala de lo que debe hacer la autoridad de aplicación, a quién debe elegir para entregar este niño hasta que se remueva esta vulneración de derechos. La ley establece que primero debe buscarse algún miembro de la familia extensa de ese niño, es decir, abuelos, tíos o algún referente de la comunidad, y sólo excepcionalmente puede recurrirse a una casa de resguardo, a una institución, a un lugar en el que esté privado de la libertad.

Algunos sostienen que en los casos de familia extensa o referente comunitario, no se requiere control de legalidad, que sólo se requiere cuando el niño es llevado a una organización no gubernamental o a una institución del Estado. Considero que no es así por varias razones.

La primera razón es porque la separación del niño de su familia nuclear implica la modificación de un estado que debe ser el normal, el natural. El niño tiene derecho –y esto lo establece la Convención Internacional– a vivir con sus padres: éste es un derecho esencial que tiene todo niño. Modificar esta situación significa darle excepcionalidad a la situación del niño, y en virtud de esto es necesario que exista un control judicial.

Cuando se lleva un niño a una institución o con algún referente miembro de su familia extensa, es imprescindible controlar el funcionar de la autoridad administrativa, para ver si, efectivamente, con esta modificación de la situación normal, se está intentando remover las causas que generaron una vulneración de sus derechos, o si lo que se está haciendo es cambiar de lugar de residencia al niño en forma injustificada. Estas medidas, sea con alguien de la familia extensa, sea con algún referente comunitario o sea en una institución, sólo tienen justificación si durante ese tiempo se agotan todos los trabajos y los esfuerzos necesarios para restaurar la situación normal y habitual que debe tener ese niño. De lo contrario, no existe una justificación, y ahí sí estaríamos en presencia de una privación ilegítima de la libertad, y no de una privación de la libertad controlada judicialmente, con un objetivo, que es la restauración de los derechos vulnerados.

En segundo lugar, el artículo 41 de la Ley no hace diferencia entre las instituciones y la familia extendida o la comunidad. El artículo 36 establece que las medidas se aplicarán a través de la búsqueda de personas vinculadas a los niños por líneas de parentesco por consanguinidad o afinidad, o por otros de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad según costumbre actual, en todos los casos teniendo en cuenta superior interés del niño. Y que sólo en forma excepcional subsidiaria y por el más breve lapso posible, puede recurrirse a una forma de convivencia alternativa a su grupo familiar. Más adelante, dice que estas medidas deberán ser supervisadas por el organismo administrativo local competente y judicial interviniente, y no hace ninguna distinción entre las medidas del inciso “a” y las del inciso “b”; está englobando los dos supuestos incluyendo cuando es llevado a una convivencia con algún referente de la familia extensa o de la comunidad.

El tercer punto es un poco más complejo y tiene que ver con considerar como medida excepcional, sujeta a control judicial, la institucionalización de un niño pero con conformidad de sus progenitores. Actualmente, en el ámbito de aplicación de la Ciudad de Buenos Aires, cuando el niño es separado de su familia nuclear y es llevado a una institución con la conformidad de sus padres, no se da intervención a la autoridad judicial porque se considera que se trata de una medida especial y no de una medida excepcional. No estoy de acuerdo con este procedimiento; hemos encontrado varios casos en los que se ha pedido la intervención judicial luego de un largo proceso en el cual los niños se encontraban en una institución con la conformidad de los padres. Por alguna circunstancia puntual debieron solicitar autorización judicial y esto nos permitió a los jueces tomar conocimiento de esta situación en la que los niños permanecían en una institución por más de un año y medio con la conformidad de los padres y sin intervención judicial. Si esto no es una privación ilegítima de la libertad de los chicos, que me digan entonces qué es una privación ilegítima de la libertad.

Nos van a responder que esto está pensado para aquellas situaciones excepcionales en donde una mamá con tres chicos que tiene que operarse, que no tiene ningún referente comunitario, ningún familiar, que es del interior, que no tiene a nadie que le cuide los chicos durante la operación y el período que lleva la recuperación, pueda dejar al cuidado de una institución a los hijos. Esto me parece fantástico durante el proceso de recuperación de la madre, pero no conozco operaciones de vesícula que duren un año y medio. Me parece que debemos revisar este concepto. Todo aquello que es distinto a lo normal tiene que tener un control mucho más fino y más preciso que sólo el del poder administrador. Me da la impresión de que toda situación en que un niño sea separado de su núcleo familiar, de su familia nuclear, de sus padres, requiere indefectiblemente una revisión por parte del Poder Judicial.

Les había dicho que, en definitiva, de lo que quería hablar era de las deudas. ¿Y por qué quería hablar de las deudas? Porque todo este sistema del que estamos hablando está



muy bien armado en la ley. Más allá de las críticas que puede tener alguna redacción de la misma, está muy bien pensada y estructurada, porque se ponen las cosas en su lugar. Se devuelve al poder administrador la responsabilidad de generar políticas públicas y recursos para la niñez, y al Poder Judicial, la función de contralor de la legalidad de las medidas.

Lo que tenemos que preguntarnos es si funciona realmente como está pensado. Y aquí sí la respuesta es negativa. Porque la ley está ausente, porque están los recursos judiciales, porque existe la autoridad de aplicación, pero ¿saben qué es lo que no existe? Los recursos. Los recursos no son sólo institutos, lugares de internación. Los recursos son todos los que establece la ley en el artículo 32: políticas, planes y programas de protección de derechos. Política tenemos, planes tenemos, programas: yo los invito a que empecemos a revisarlos, porque realmente existen muy pocos. Y también tenemos una gran deuda, porque la Ley 26.061, del artículo 45 en adelante, está olvidada, la creación de un defensor de los derechos del niño, que está previsto en esta ley, tiene un plazo que está “recontra” vencido. Entonces, los organismos no están todos y esto es muy importante. Los recursos económicos faltan. Los procedimientos sí están todos establecidos y están de acuerdo. Las medidas de protección excepcional son las que analizamos. Sin embargo, faltan todos aquellos elementos imprescindibles para desarrollar políticas para la infancia, que son medios económicos en suficiencia para esos planes para la infancia, personal idóneo debidamente perfeccionado que esté todo el tiempo mejorando sus conocimientos sobre las nuevas políticas de niñez y sobre las nuevas circunstancias de la sociedad moderna. Nosotros hoy no tenemos la cantidad de personal idóneo necesario para dar respuesta a las necesidades de todos los días. No tenemos una respuesta para chicos que tengan menos de catorce años y que estén afectados de grandes problemas de adicción. No tenemos lugares donde desintoxicar a esos chicos y acompañarlos en un proceso de readaptación. No tenemos personal en número, quizás sí en preparación, pero no en número.

No tenemos las respuestas necesarias para evitar las medidas excepcionales porque el elemento más valioso para no llegar a este extremo es el funcionamiento de todas las políticas que tengan que ver con las medidas de protección integral. Si no funcionan estas medidas, indefectiblemente vamos a caer en la institucionalización de los niños nuevamente y no vamos a poder, además, revertir esa situación. Vamos a tener el mismo problema que tuvimos durante tantos años con la Ley Agote, y entonces, la Ley 26.061 no habrá ayudado a remover realmente lo que quería remover, que era la judicialización de la niñez. Yo creo que –para terminar–, desde lo legislativo, hemos dado un gran paso con el dictado de la Ley de Protección Integral Federal y de la Ley de Protección Integral en las provincias; desde lo estructural, estamos realmente en deuda con nuestra niñez, y si esta ley quiere



lograr su objetivo, habrá que tomar las decisiones políticas, poner los medios económicos que haya que poner y comenzar a pensar que la niñez realmente es prioritaria en nuestro país.

### **Preguntas del público:**

#### ***¿Cuál es la relación entre el órgano administrativo y el poder judicial?***

Existe todavía esa desconfianza mutua entre lo judicial y lo administrativo. Desde el ámbito administrativo, hay desconfianza en el andar del Poder Judicial, y a su vez, el Poder Judicial tiene desconfianza en la autoridad de aplicación del poder administrador. Hay algún fundamento ideológico en cada lado, pero lo importante es remover esto y empezar a confiar plenamente y a trabajar en conjunto. Bueno, hoy en día hay reuniones entre la autoridad de aplicación y el Poder Judicial, justamente para ir conociendo mejor cómo trabaja cada uno, cuáles son las carencias y cuál es la manera de pensar, y nos hemos puesto de acuerdo en muchas cosas; en otras, todavía no. Pero me parece fundamental romper la desconfianza que ha existido desde antaño entre la administración y el Poder Judicial, y generar un trabajo conjunto.

# LEY 26.061: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE SU APLICACIÓN. LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

---

DR. ELBIO RAÚL RAMOS

Juez y profesor de Derecho de Familia, UAI

## Introducción

La Convención sobre los Derechos del Niño es el tratado internacional que más países han ratificado en la historia de la ONU, y este año cumple dos décadas de vigencia. Constituye el catálogo mínimo de derechos de niñas, niños y sus familias; y como es fuente de legalidad, los Estados signatarios se han obligado a crear y fortalecer las políticas, los programas, los servicios e instituciones adecuadas para la promoción y protección de aquellos derechos.

Nuestro país ratificó la Convención en el año 1991, mediante la Ley 23.849, convirtiendo, sus preceptos a partir de entonces, en plenamente aplicables al derecho interno. El proceso de incorporación culminó cuando este tratado internacional adquirió rango constitucional en la reforma a la Carta Magna realizada en el año 1994. Sin embargo, ello no alcanzó para que los derechos enumerados en la Convención fuesen respetados y reconocidos: se siguieron practicando sistemas jurídicos –nacionales y provinciales– inspirados en la concepción tutelarista que hacía del niño pobre un objeto de intervención estatal aún más allá de sus necesidades y su realidad social. Se descalificaba de antemano a los padres por carecer de los medios económicos indispensables, y sus hijos eran transferidos al Estado para ser colocados en institutos hasta la mayoría de edad. En los últimos tiempos, los más pequeños eran derivados al circuito estatal para su adopción.

El Parlamento, a partir de la Ley 23.849, no fue particularmente activo en la adecuación del derecho interno a los términos de la Convención, generándose una suerte de eufemismo jurídico: tratado internacional en nuestra Constitución, pero sistemas, instituciones públicas y prácticas en franca contradicción con su letra y espíritu.

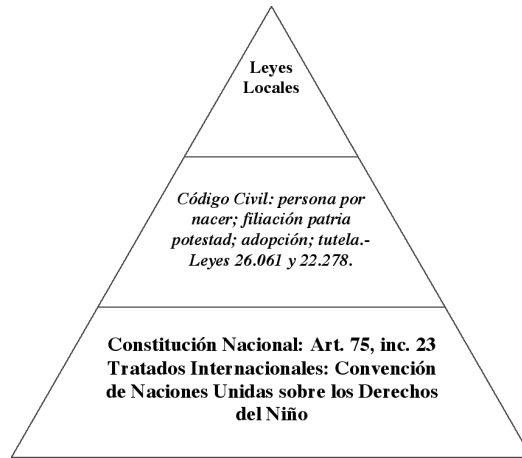
En 1998 se generó un movimiento desde la Cámara de Diputados orientado a la adecuación de nuestras leyes a la Convención. Fueron numerosos los proyectos de ley presen-

tados a tal fin y, aun cuando hubo media sanción, el Senado no dio tratamiento a la iniciativa. Recién en 2005, con la sanción de la Ley 26.061, nuestro país convirtió a la Convención en plenamente exigible para el Estado, la sociedad y la familia.

Sin embargo, éste ha sido sólo el inicio del proceso de adecuación, pues no ha operado instantáneamente la transformación de las instituciones, políticas y programas para atender prioritariamente a las niñas, los niños y sus familias. Este proceso presenta varios obstáculos que corresponde exponer sucintamente.

- La organización federal de nuestro país demora la plena vigencia de la Ley 26.061, pues se interpreta que es una ley que requiere de la adhesión de las provincias para su obligatoriedad local. Ello se advierte con mejor nitidez, en cuanto a las normas supuestamente procesales de esta ley, cuando se refiere a la justicia competente en materia de medidas de protección. Se olvida de este modo que, conforme el art. 75 inc. 23, la Ley 26.061 es ley general de la nación, y por ende, de aplicación automática en cada una de las provincias.
- Presupuestos insuficientes en las áreas gubernamentales destinadas al desarrollo social, y con evidente déficit en los programas y servicios para la atención de niños.
- Desconfianza en la transferencia a la órbita de la administración pública de funciones que anteriormente correspondían a los jueces. En verdad, ello no supone dejar de lado al juez, sino darle la iniciativa en la intervención al órgano técnico. Pero se “Cree” que la justicia protege mejor que el Poder Ejecutivo.
- Fuerte apego a mantener la intervención judicial en materia de promoción y protección de derechos del niño, resabio fuerte del ejercicio del Patronato de Menores, fenecido al derogarse la Ley Agote (10.903).
- Bajo nivel de conciencia sobre los beneficios de la participación ciudadana en la construcción de políticas sociales. La práctica inveterada del clientelismo asistencialista impide que cada comunidad asuma plenamente la orientación de los servicios de protección de sus niños.
- Pobre difusión de la Ley, aun entre los técnicos “especialistas”, que genera confusión e inseguridad en cuanto a la implementación de las instituciones que la ley instaura; por caso, el abogado del niño.
- Deficitaria intervención de las municipalidades en las políticas de promoción y protección de derechos del niño. Va de suyo que la construcción de ciudadanía en materia de niñas y niños se apoya necesariamente en las actividades de las comunas.

A todo evento, la Ley 26.061 ha modificado la pirámide jurídica nacional en materia de derechos del niño de la siguiente manera:



## La doctrina de la protección integral. Los modos de intervención pública en materia de derechos del niño

La Convención, implícitamente, organiza un sistema en el cual los derechos de niñas, niños y sus familias son cuidados a través de una doble vía:

1. La promoción y protección de los derechos sociales, familiares, económicos, ciudadanos, etc., de los niños es asumida por los órganos ejecutivos, a través de políticas, programas y servicios. Deben destinar el máximo de los recursos a ello, priorizando estos derechos a través del principio del “Interés superior del niño”.
2. La intervención pública cuando un niño es imputado de cometer un delito corresponde a la justicia, que debe contar con órganos especializados, y brindar todos los derechos y garantías que el derecho interno reconoce a los adultos, más algunas instituciones procesales propias de un sistema de responsabilidad penal de niños.

Este esquema encuentra su apoyo en diversos artículos de la Convención. El sistema penal es particular y está enmarcado por el Art. 37 y en especial por el 40. Por su parte, los derechos familiares, sociales, educativos, sanitarios, a la protección especial, se encomiendan al Estado y a la sociedad, siendo puntuales las normas que aluden a la intervención judicial para una mejor protección de derechos.

La Ley 26.061 responde inequívocamente a este programa, y la poca comprensión del esquema señalado ha generado críticas injustas por parte de especialistas del derecho de familia, poco familiarizados con el derecho emergente de la doctrina de la protección integral.

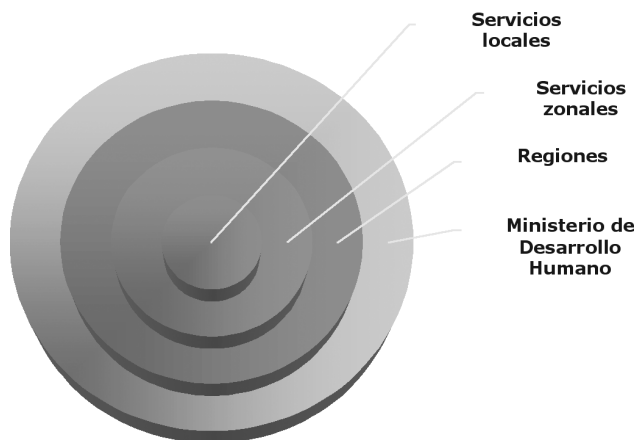
Pero quizás sea más grave la desinformación de los operadores de la Convención en cuanto a los procedimientos necesarios para implementar la doble vía en la realidad de las jurisdicciones. Para ello, es de provecho tomar el caso de la Provincia de Buenos Aires, pues ha sido la más reciente de las leyes locales en consonancia con la Convención, por la complejidad social, poblacional y regional de la misma, y por el complicado sistema que se ha puesto en funcionamiento, que conspira con los sabios propósitos de la ley local.

### **La Ley 13.298 de la Provincia de Buenos Aires: Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños y Adolescentes**

Conforme los lineamientos prescriptos por la Convención, la Provincia de Buenos Aires puso en vigencia la Ley 13.298 el 29 de diciembre de 2004, que comenzó a regir tiempo después, luego de que la Suprema Corte de Justicia rechazó un recurso interpuesto por la procuradora general, Dra. Falbo, para impedir la entrada en vigor de la misma. No interesan mayormente aquí los motivos de dicha presentación; alcanza con decir que, a juicio de la Dra. Falbo, desde el Poder Ejecutivo no estaban dadas las garantías suficientes para poner en funcionamiento los programas y dispositivos que la ley manda organizar.

Esta ley organiza la promoción y protección de los derechos del niño adoptando el sistema de la doble vía antes mencionado y, a través de él, creando un complejo entramado institucional piramidal, aunque el esquema de círculos concéntricos lo describe mejor.

Sistema de promoción y protección de derechos.  
Esquema de intervención administrativa



### ***Otros Organismos***

1. Comisión Interministerial: Art. 23.
2. Observatorio Social: Art. 24.
3. Defensor de los Derechos del Niño: Art. 16.1, de amplias facultades de actuación.

En esta lógica, la iniciativa en la intervención protectoria está en cabeza del poder administrador a través de los servicios locales, efectores directos de los casos particulares y los encargados de tomar las medidas de protección que el conflicto sometido a su entendimiento amerite.

Las medidas que establece la ley persiguen la prevención y/o la protección de niñas, niños y adolescentes. Desde esta perspectiva, el Servicio Local, entre otras funciones:

1. Atiende demandas y consultas hechas por niñas, niños y adolescentes.
2. A pedido del Tribunal de Familia, realiza diagnóstico: Ley 12.569.
3. Recepta denuncia hecha en sede policial.
4. Lleva adelante procedimiento art. 37 y establece medidas.
5. Supervisa acuerdos con familias de niños y adolescentes.
6. Da intervención al asesor de menores en ciertos casos: 35,6; 37,9.
7. Interviene en las medidas de la Ley 12.569: 37,4.

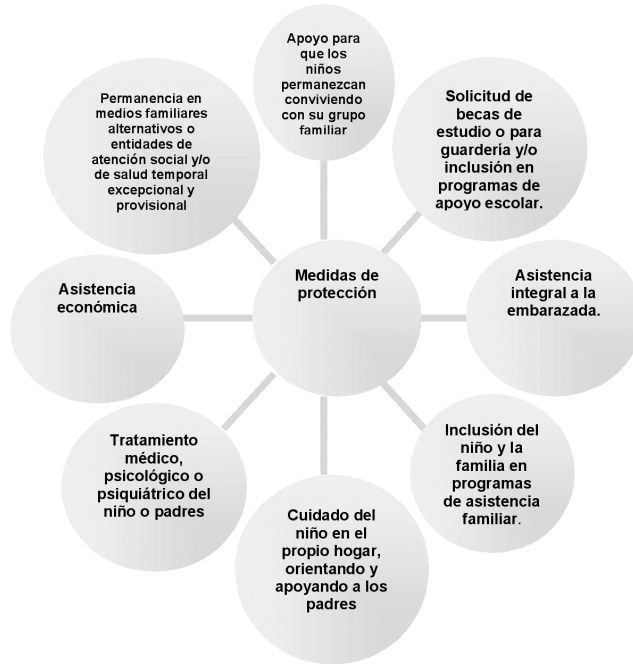
Y asimismo, despliega acciones de índole local, en especial a través de los municipios. De este modo:

1. Compromete acciones de otros efectores públicos que prestan servicios a niños y adolescentes.
2. Promueve la formación de redes sociales.
3. Propicia en municipios y ONG implementación de programas y medidas de los arts. 29/35.
4. Implementa el Programa de Apoyo Familiar.
5. Coordina acciones a fin de evitar las “derivaciones” de los casos a la justicia competente.

Con todo ello, la actividad más singular radica en los poderes de intervención que la Ley 13.298 y el Decreto Reglamentario 300 otorgan a estos servicios locales. Me refiero a las medidas que la ley instauro y que compete adoptar a este organismo administrativo; medidas que, durante la vigencia de las leyes del Patronato, correspondía a los jueces imponer. En efecto, bajo las leyes caracterizadas por la denominada doctrina de la situación irregular, los jueces gozaban legítimamente de amplias facultades de disposición de un menor de edad que estuviese falto de asistencia, o en peligro moral o material. En tanto que discrecionales, estos poderes, que se resumían bajo la institución de la “disposición” del menor, colocaban al juez en una posición de preeminencia cuasi absoluta, quien podía hasta privar a los padres del ejercicio de la patria potestad, sin mayor fundamento que su apreciación subjetiva acerca de la situación de abandono que sufría el menor.

La premisa básica del sistema que la Convención establece parte del principio “niño sujeto de derecho” y del estándar jurídico del “interés superior del niño”. En consecuencia, a la niña, al niño o al adolescente se los protege en sus derechos básicos (enumerados justamente por la Convención) frente al desconocimiento o violación que hiciesen de los mismos la familia, la sociedad o el Estado. Se genera, de este modo, una suerte de acción de amparo en el sentido más puro del término, aunque el primer obligado a dispensar protección será el poder administrador (donde antes estaba el judicial).

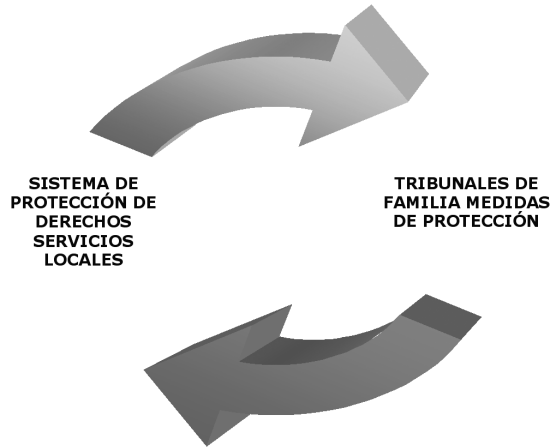
En síntesis, el poder de iniciativa tradicionalmente reconocido a los jueces se ha transferido, en la Ley 13.298, al organismo administrativo –servicios locales–, el cual, de este modo, asume la responsabilidad primaria de tomar las medidas de protección, cuando ha calificado un caso traído a su conocimiento como una vulneración de los derechos reconocidos a niñas y niños. Éste es el elenco de medidas de protección que puede adoptar el Servicio Local:



Como bien puede observarse, dichas medidas son proactivas y persiguen fortalecer los vínculos familiares, removiendo los obstáculos personales, educativos, sociales o sanitarios que impiden el pleno ejercicio de los derechos de los niños y de sus padres a criarlos; sin embargo, puede suceder que estos intereses entren en conflicto, cuando son los propios padres quienes vulneran los derechos de sus hijos. Ante estas situaciones, las medidas van a interferir seriamente en la patria potestad e incluso los padres pueden verse privados de la guarda de sus hijos cuando resulta apropiado al caso adoptar una medida de colocación del niño en un medio familiar diverso a su familia de origen, o “abrigo” (Art. 35, inc. H de la Ley 13.298), exigiendo la norma haber agotado las medidas tendientes a mantener al niño en el seno de su familia.

Frente a tal situación, la ley impone la intervención judicial posterior e inmediatamente a la aplicación del abrigo; compete entonces al juez revisar la medida, su adecuación a las necesidades del niño y, en su caso, declarar su legalidad. En caso contrario, deberá volverse al estadio anterior al abrigo e intentarse un nuevo abordaje del conflicto.





La intervención judicial debe limitarse a declarar la legalidad, o no, del abrigo, devolviendo entonces la competencia al Servicio Local, el cual supervisará la evolución de la medida y coordinará con otras instituciones los servicios necesarios para superar la crisis. El abrigo es una medida transitoria que tiene una vigencia de 60 días; transcurrido el plazo, el S.L. deberá solicitar al Ministerio Público Pupilar la tramitación judicial de la guarda institucional del niño o la niña afectado por el abrigo.

¿Cuándo concluye la intervención estatal? La mayoría de las veces, tras la orientación y colocación del caso bajo la actuación de los programas preactivos. Más arduo es el tema del abrigo, pues puede reproducirse una situación semejante a lo que sucedía bajo la vigencia de las leyes del Patronato de Menores, donde el problema no revertido desembocaba en la internación sin plazo de los niños o en su adopción, con deficientes sistemas de defensa de los derechos de los padres. Éste es el punto más oscuro de la ley y su decreto reglamentario. Es de suponer que la intervención judicial, a partir de aquí, compondrá el conflicto resguardando todos los derechos y garantías de los involucrados.

## **El plano efectivo de protección de derechos**

La Ley 13.298, anterior a la Ley Federal 26.061, dinamiza el texto de la Convención mediante la creación de instituciones apropiadas para la atención y protección de derechos de niñas, niños y sus familias. Pero hasta el presente, la puesta en funcionamiento del sistema ha sido francamente deficitaria por obstáculos no sólo derivados de los pobres fon-

dos públicos asignados, sino de una ineficiente capacitación de los operadores de los servicios locales. A ello se agrega un inoperante sistema de gestión administrativo en el tratamiento concreto de los casos, fácilmente detectable por la carencia de directrices generales para la actuación concreta de los servicios locales.

El Decreto Reglamentario 300 puede considerarse una metanorma a la Ley 13.298, que la complementa en aquellos aspectos que hubiesen sufrido de una sospechosa “inconstitucionalidad” de haberse introducido en la ley misma. Con todo, es un poderoso instrumento de actuación, que no ha sido comprendido cabalmente por los agentes del sistema, incluido el sector judicial.

Desde el ámbito del Poder Judicial, la mayor traba radica en la suspensión del funcionamiento de los Juzgados de Familia, los cuales serán competentes en los casos en que se adopte la medida del art. 35, inc. H. Aún continúan actuando los Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil creados por la Ley 13.634, surgidos de los anteriores Tribunales de Menores, que reproducen la ideología superada del Patronato, a lo que se suma cierto desgano en el tratamiento de estos asuntos, pues deben cumplir acabadamente con las funciones propias del Fuero Penal Juvenil de la Provincia de Buenos Aires.

No obstante ello, el porvenir es promisorio, pues la Ley 13.298 y su complemento, Ley 13.634, han instalado definitivamente a la Convención en el territorio provincial sin que quepa ya dar vuelta atrás. Constituirá un desafío de los responsables del Sistema –Ejecutivo y Judicial– lograr el grado de eficiencia necesario para que la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes sea una realidad y no sólo una noble aspiración.



# LOS DESAFÍOS EN TORNO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS EN MATERIA DE INFANCIA

---

DRA. LAURA C. PAUTASSI

Investigadora CONICET

Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja

Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA).

## Introducción

En América latina, un conjunto significativo de niños, niñas y adolescentes enfrentan situaciones de alta vulnerabilidad que los perjudican directamente en el desarrollo de su ciclo vital, y que luego siguen teniendo repercusiones negativas en el resto de su vida y se transmiten a las generaciones siguientes. Estas adversidades se relacionan con las condiciones materiales de vida, con el acceso –o la falta de acceso– a servicios de distinta naturaleza, con los apoyos y estímulos provenientes de las agencias de protección, socialización y formación, y con su exposición a riesgos, como la violencia y el abuso. Los niños y adolescentes más afectados suelen estar atrapados en situaciones de pobreza y de privación de sus derechos a sobrevivencia, abrigo, educación, salud y nutrición, entre otros, que a la vez les impiden el ejercicio del conjunto de derechos (Rico y Espíndola, 2009).<sup>1</sup>

Si bien década tras década la pobreza en toda su complejidad es motivo de debate en la región y se implementan programas focalizados de corte asistencial dirigidos a grupos seleccionados o población-meta (*target*), pocas veces se considera el hecho de que la distribución de la pobreza lejos está de ser homogénea, concentrándose particularmente en las zonas rurales y en ciertas regiones y municipios de diversa naturaleza pero con alguna condición de desventaja como precariedad crónica, crisis económicas locales, conflictos arma-

<sup>1</sup> En América latina los hogares más vulnerables, tanto en las áreas urbanas como rurales, concentran una mayor proporción de niños. En el año 2002, dos de cada cinco indigentes eran niños, y en todos los países de la región la incidencia de extrema pobreza entre los niños era al menos un 50% superior (CEPAL, 2005).

dos o desastres climáticos. Sin embargo, en la vida de los niños y niñas, estas diferencias se expresan claramente en las tasas de mortalidad infantil y en la niñez, y aunque las cifras de muchos países de la región presentan descensos significativos en los últimos años, las brechas en las tasas de mortalidad según área de residencia siguen siendo significativas (CEPAL, 2008b).

A la gravedad del fenómeno de la pobreza señalado debe sumarse la ausencia de abordajes que puedan, en el marco de políticas de corte universal, garantizar un tratamiento integral de la pobreza infantil, considerando las desigualdades señaladas. De esta forma, diversos estudios que han analizado el alcance de programas y políticas que abordan vías de solución a la situación de pobreza infantil encuentran que no han presentado resultados muy alentadores. En el caso de los programas de transferencias condicionadas de ingresos, que son los que están en su fase de implementación en América latina en general, y en Argentina son el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo, concluyen que si bien resulta posible pensar que en el corto plazo pueden solucionar las condiciones urgentes de hambre y situaciones pandémicas, al no estar implementadas con soluciones de largo alcance para crear sociedades sustentables e igualitarias, es impensable que estos programas puedan reducir la pobreza infantil en el largo plazo.<sup>2</sup> A pesar de estas evidencias, los programas de transferencias condicionadas de ingresos se presentan en la región como la gran estrategia de “combate a la pobreza”, cuando en general no contemplan medidas ni políticas específicas para el abordaje de la situación de los niños y niñas.

En rigor, en muchos de los casos ni siquiera se establecen vínculos institucionales con el sector salud y educación, y mucho menos con las políticas de infancia, dejando una vez más a los hogares, y dentro de ellos a las mujeres, la tarea de resolverlos. Valga como ejemplo que la infancia, en tanto activo central para ser promovido con políticas de cuño universal, no ha motivado acciones concretas en esta dirección. O, por el contrario, donde históricamente funcionaron las políticas de corte universal, como lo fue la educación, es donde posteriormente, y a partir de las políticas focalizadas aplicadas desde mediados de los años ochenta en adelante, se concentraron en estos tipos de prácticas, en las cuales el *target* resultó determinante de la transformación de instituciones de raigambre universal. La paradoja se concentró allí: donde más se necesitaba la universalidad más se fue focalizando, al extremo de haber fragmentado las diversas prácticas institucionales, las que en muchos casos se superponen (Pautassi y Zibecchi, 2007).

<sup>2</sup> Entre otros, Minujín *et al.* (2007); Pautassi y Zibecchi (2009).

En el otro extremo se encuentra un conjunto importante de niños, niñas y adolescentes, cuya situación de vulnerabilidad, si bien no están directamente expuestos a la pobreza, se manifiesta en déficits de cuidado, esto es, se quedan solos algunas o muchas horas del día, ya que los padres no pueden satisfacer las demandas de cuidado debido a su inserción en el mercado de empleo remunerado. Se insertan en instituciones de cuidado, que en el caso de las instituciones públicas la oferta es prácticamente inexistente para la franja etárea de 0 a 5 años, o permanecen bajo el cuidado de algún otro miembro del grupo familiar, o en instituciones de la sociedad civil. Y de éste conjunto de niños y niñas, pero también de mujeres y varones que necesitan resolver sus demandas de conciliación trabajo-familia, tampoco se ocupan en la actualidad la política laboral ni las políticas de infancia. Es decir, se deja a formas de resolución individual de cada grupo familiar algo tan delicado como el cuidado de los menores.

En rigor, la problemática del cuidado y de quien lo ejerce (para sí o para otros) remite a un problema de *ejercicio de derechos*, cuando éstos están acordados, o, en caso contrario, de *disminución de desigualdades*, como condición de una política pública. En uno y otro caso, nos remite a un debate en donde se entrecruzan derechos, desigualdades y política, con la especificidad de que, si en la situación actual no se amplía el ejercicio de estos derechos, se seguirá afectando el principio de igualdad, principio fundamental para el desarrollo de la persona humana. En lo que sigue, se buscará precisar este enfoque.

## Enfoque de derechos y cuidado

El supuesto de partida del abordaje de la problemática del “cuidado” en general consiste precisamente en instalar su análisis y estudio como *campo* del conocimiento y de regulación por parte de la legislación y de las políticas públicas. Precisamente, el déficit que se presenta es mayúsculo en tanto el cuidado en sí mismo no ha sido objeto de atención ni del desarrollo de una infraestructura para ello.

En general, las disposiciones que se presentan en relación con el cuidado se pueden agrupar en dos instancias: i) normas y políticas vinculadas a organizar el “cuidado” de los miembros del hogar y personas bajo responsabilidad de las trabajadoras asalariadas; ii) políticas sociales dirigidas a la protección de los propios “cuidados”, por caso, sistema educativo para niños y jóvenes, sistema de salud para las personas adultas mayores, programas de salud materno-infantiles, entre otros.

En ambos casos, desde la normativa y la lógica de tratamiento, no se observa que el cuidado en todas sus dimensiones sea considerado el eje de regulación y de las políticas, sino que, precisamente, es calificado, por un lado, como herramienta para la inserción de

la mujer en el empleo remunerado, con total prescindencia de la responsabilidad paterna, y por otro, como parte de programas asistenciales en la esfera de ministerios sectoriales. Esto es, se lo considera “vinculado con” o en “relación con”, pero no existe, salvo excepciones, un tratamiento del tema de manera autónoma y en toda su amplitud y complejidad. En efecto, la normativa en general da cuenta de este fenómeno al concentrar las licencias para cuidado infantil, los subsidios por maternidad e incluso la disponibilidad de guarderías asociadas al trabajo de las mujeres y no de los varones (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

Lo expuesto hasta el momento, en forma sumamente esquemática, por cierto, da cuenta precisamente de *situaciones de desigualdad en el tratamiento de una responsabilidad social*. Esto es, existen ciertas políticas de provisión del cuidado de niños para asalariadas, políticas de provisión para grupos de la población en situaciones de cuidado (programas para adultos mayores, discapacitados, niños y niñas), pero ninguna política para quienes no están asalariadas (incluye a las trabajadoras informales como a las llamadas “amas de casa”) y tienen que asumir el cuidado de sus “dependientes” tal como se han denominado históricamente las relaciones de cuidado a los efectos de los sistemas de seguridad social.

Por ello, buscando vías superadoras de esta visión fragmentada y asistencialista, en los últimos años se ha desarrollado el denominado “enfoque de derechos” aplicado a las políticas públicas en general. Se trata de un marco conceptual y de acción que debe ser utilizado en el ámbito tanto del desarrollo como de la reducción de la pobreza. Por tanto, las políticas e instituciones que tienen por finalidad desarrollar estrategias con miras a esos objetivos deben basarse en las normas y principios establecidos en el derecho Internacional de los Derechos Humanos (Abramovich, 2006).

Esquemáticamente, ser portador de un derecho es, en definitiva, una calidad jurídica que le otorga a una persona (cualquiera sea) facultades, deberes y omisiones, estableciendo, al mismo tiempo, sobre otros sujetos e instituciones, obligaciones y deberes. Se reconoce así el deber del Estado, por ejemplo, de cumplir con determinadas obligaciones en su relación con la ciudadanía. En este sentido, uno de los aspectos que caracteriza a un derecho es la posibilidad de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente –que generalmente es un juez– para que asegure el cumplimiento de la obligación o imponga reparaciones o sanciones por su incumplimiento.

Precisamente, el enfoque de derechos busca conferir a las políticas públicas un marco conceptual explícito, del cual pueden inferirse elementos valiosos para pensar en los diversos componentes de esa estrategia: la igualdad y la no discriminación; la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos; los mecanismos de responsabilidad horizontal y vertical, entre otros. Ese marco conceptual, pero a la vez teórico-operativo, permite definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los

principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, ya se trate de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como de derechos civiles y políticos (DCP).

Este enfoque supera además la visión de las políticas sociales como parte de una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, que pueden –o no– ser asumidos por órganos estatales, para encauzarse en la definición de parámetros mínimos de dignidad cuya garantía es responsabilidad del Estado, mediante los distintos instrumentos que tiene a su alcance. A partir de este enfoque, se busca la promoción de nuevas políticas que superen décadas en la consideración de las personas como meros “beneficiarios” de programas sociales de corte asistencial, para pasar a su valoración en tanto *titulares plenos de derechos* (Abramovich y Pautassi, 2009).

En definitiva, el aporte del enfoque de derechos a las estrategias de reducción de la pobreza contribuye a lograr que tanto los individuos como los grupos excluidos y vulnerables sean tratados sobre una base igualitaria y no discriminatoria en tanto son sujetos titulares de derechos. Por tanto, este enfoque puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (Pautassi, 2007).

Si se tiene en cuenta el principio de interdependencia consagrado en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, que establece en su artículo quinto que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí...”, se puede considerar al cuidado tanto darlo como recibirlo como un *derecho* que integra *el conjunto de los derechos universales de derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal*.

Si se acepta y los gobiernos de la región<sup>3</sup> reconocen a la esfera del *cuidado* como un *derecho universal, indisponible y no sujeto a concesiones para grupos especiales*, implicará un importante avance en la dirección de garantizar la igualdad material entre mujeres y varones, jóvenes y adultos mayores, niños, niñas y personas con capacidades diferentes. Sin embargo es factible que el ser reconocido como derecho universal no obste a que el mismo se haga efectivo frente a determinadas situaciones o condiciones, como ser niño o ser adulto mayor.

<sup>3</sup> Cabe destacar que en la X Conferencia Regional de la Mujer en América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Quito, Ecuador, en agosto del corriente año, los países miembros abordaron dos temas fundamentales para la igualdad de género: la contribución de las mujeres a la economía y la protección social, especialmente en relación con el trabajo no remunerado; y la participación política y paridad de género en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles (CEPAL, 2007).



Centrando la estrategia en el cuidado, en este doble carácter que se propone concederle a partir de la presente argumentación –de derecho a ejercer el cuidado en condiciones de calidad y derecho a ser cuidado– se puede identificar un conjunto de derechos específicos ya reconocidos y que integran esta noción, como el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la salud y a la educación, el derecho a la protección de la seguridad social, entre otros, contemplados tanto en el PIDESC y en el Protocolo de El Salvador, como en la propia CEDAW y en la Convención Internacional de Derechos del Niño.

Al respecto, la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN), en su artículo 18, inc. 1, establece que corresponde al Estado garantizar “el reconocimiento del principio que dice que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño [...] y su preocupación principal será el interés superior del niño...”; para reafirmar en el inc. 3 del mismo artículo la vinculación de infraestructura del cuidado a la condición laboral de los padres: “los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas...”.

Evidentemente resultan necesarias acciones para mejorar las condiciones de la oferta educativa y de salud, pero también de un conjunto integral de políticas de “cuidado” de los menores. En consecuencia, el eje orientador del debate debe pasar por interrogarse si el camino a seguir se vincula con el aumento del número de programas focalizados en personas que no ingresan al mercado de empleo o que permanecen en la informalidad (es decir, bajo un principio de tipo asistencial), o se van a promover nuevos arreglos institucionales.

En este último caso, son numerosas las propuestas que al menos deberían integrar un debate más amplio que sólo pensar en transferencias condicionadas. Por caso, analizar si se va a buscar promocionar la inserción laboral formal, o se promoverán arreglos institucionales destinados a garantizar un derecho al ingreso incondicional o a la seguridad social como un derecho en virtud de la calidad de ciudadano o ciudadana, esto es, como un derecho propio y de acceso inmediato, y no vinculado a la condición laboral asalariada. Por ende, pensar en un derecho al ingreso o a la seguridad social en carácter de ciudadano titulariza a los menores de edad como sujetos portadores de tal derecho, ampliando significativamente sus condiciones de ejercicio.

Analizando la problemática de quienes son los proveedores de cuidado, resulta central valorizar y jerarquizar el trabajo de quienes lo efectúan, con miras a lograr articular acciones con las políticas sociales universales –salud y educación–, en cuanto resultan indispensables para la superación de la pobreza. En segundo lugar, el enfoque de derechos aplicado al conjunto de políticas públicas no implica sumar programas o más áreas ministeriales

para proveer cuidado, sino precisamente comprender el carácter integral y su valor en términos de garantías de reproducción social. El valor del reconocimiento del cuidado como derecho radica precisamente en que operan el sistema de protección de derechos humanos y los compromisos suscritos por los gobiernos. De igual modo, su implementación debe hacerse bajo estándares de derechos y con instancias de fiscalización.

Las propuestas y acciones a llevar a cabo no se reducen a las anteriormente enunciadas, sino que pueden integrarse y combinarse con otras estrategias y políticas. La particularidad refiere al hecho que la dimensión del cuidado, en toda su amplitud y complejidad, requiere de acciones urgentes y de medidas efectivas superadoras de las múltiples situaciones de desigualdad en las cuales se encuentran los niños a cuidar y las mujeres como principales cuidadoras –principalmente pero no excluyentemente–, buscando alcanzar la equidad en el marco de la promoción de la autonomía y de la igualdad que reconozca las diferencias. El enfoque de derechos puede contribuir robustamente a ello en la medida en que se disponga de voluntad política y el consenso social.

## Referencias Bibliográficas

- ABRAMOVICH, Víctor: “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile, CEPAL, abril, 2006.
- CEPAL: “Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y El Caribe”, LC/G.2331, CEPAL, Santiago de Chile, junio de 2005.
- : “El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe”, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2007.
- : “Panorama social de América Latina 2007”, LC/G.2351-P, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2008.
- MINUJÍN, Alberto; DAVIDZIUK, Alejandra y DELAMÓNICA, Enrique: “El Boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?”, en *Revista Salud Colectiva*, Buenos Aires, mayo- agosto de 2007.
- PAUTASSI, Laura: “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, *Serie Mujer y Desarrollo* N° 87, Santiago de Chile, CEPAL, octubre 2007.
- PAUTASSI, Laura y ZIBECCHI, Carla: *Límites y desafíos en la superación de la pobreza infantil en el marco de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en Argentina. Una aproximación desde los protagonistas*. Documento preparado para la

Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe: “Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía”, Santiago de Chile, abril 2009 (*mimeo*).

PAUTASSI, Laura; FAUR, Eleonor y GHERARDI, Natalia: *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*, Serie Mujer y Desarrollo N° 56, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

RICO, Nieves y ESPÍNDOLA, E.: *Pobreza Infantil. Aspectos conceptuales y metodológicos*. Documento de trabajo, Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe: “Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía”, Santiago de Chile, noviembre de 2008 (*mimeo*).

**PANEL DE INTERCAMBIO INTERDISCIPLINARIO:  
“INVESTIGACIONES EN LAS DIMENSIONES  
DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES”**

Moderadora del panel: Lic. María Elena Brenlla



# NIÑEZ Y ADOLESCENCIA URBANAS: DESIGUALDADES SOCIALES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A CONTAR CON UNA ESTRUCTURA MÍNIMA DE OPORTUNIDADES DE DESARROLLO HUMANO

---

MG. IANINA TUÑÓN

Coordinadora del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia  
Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA)  
y Fundación Arcor.

## Introducción

El pleno cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) constituye en Argentina un desafío pendiente de realización para el Estado y la sociedad toda. Si bien el reconocimiento y la legitimidad de derechos de la niñez en materia jurídica son importantes, el efectivo y pleno cumplimiento de tales derechos es aún parcial. Las diferencias socioeconómicas de los hogares, que incluyen diferencias en los recursos económicos y educativos básicos, configuran distintos niveles de acceso a tales derechos y modos de ser niño, niña y adolescente en la Argentina urbana.

En este trabajo, consideramos importante ofrecer un diagnóstico amplio de la magnitud y características de tales desigualdades en términos del grado de cumplimiento de dichos derechos en tres dimensiones de análisis: a) Condiciones materiales de vida, b) Procesos de crianza y socialización y c) Proceso de formación (escolarización); en tres ciclos vitales: los primeros años de vida (0 a 5 años), los primeros años escolares (6 a 12 años) y durante la adolescencia (13 a 17 años); a nivel de la Argentina urbana (ODSA-UCA-Arcor 2007, 2008, 2009). Las desiguales probabilidades de acceso a bienes y servicios, espacios de socialización y, en particular, a la educación formal, inciden sobre el bienestar y el desarrollo de la niñez y adolescencia. La pobreza crítica examinada en estas tres dimensiones de derechos es todavía amplia y persistente en nuestra sociedad; son muchos aún los niños, niñas y adolescentes, a nivel urbano, que no cuentan con condiciones de vida dignas ni logran ejercer el derecho a una estructura mínima de oportunidades de desarrollo humano.

Este tipo de diagnóstico resulta aún más relevante si se considera que la estadística oficial no dispone de información adecuada ni actualizada al respecto y que la erradicación de la pobreza requiere de intervenciones públicas y sociales fundadas en información precisa y confiable. Este trabajo, enmarcado en el Programa de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina y desarrollado de modo conjunto con Fundación Arcor, ofrece una serie de indicadores y datos actualizados que permiten una más completa evaluación del estado de cumplimiento de los derechos de la infancia.

## **Condiciones Materiales de Vida**

Según estimaciones propias con base en datos de la EPH-INDEC, en 2006 el 43,5% de los menores de 18 años vivían en hogares bajo la línea de pobreza, y un 16,4%, en hogares bajo la línea de indigencia. Ahora bien, desde una perspectiva que toma distancia de los métodos tradicionales de definición y medición de la pobreza y que adhiere al concepto de desarrollo humano y social (Sen, 1987, 1997, 2000) en un horizonte más amplio de dimensiones y parámetros normativos (DII-ODSA, 2004), el trabajo se propone analizar en clave multidimensional las condiciones de vida de la infancia y adolescencia urbanas en Argentina entre 2004 y 2008.<sup>1</sup>

Las condiciones materiales de vida de la infancia son analizadas a partir de indicadores que son considerados prerrequisitos para la expresión de todo el potencial y pleno desarrollo de la infancia.

## ***Alimentación, hábitat y salud***

Aquí se propone, por un lado, una aproximación a la inseguridad alimentaria que experimentan niños, niñas y adolescentes en la Argentina urbana, a través de un indicador que

<sup>1</sup> Este análisis se realizó con base en las series históricas de los aglomerados urbanos comparables entre 2004 y 2008, de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA). Los análisis posteriores en las dimensiones “procesos de socialización” y “formación” se trabajan con las bases ampliadas y acumuladas 2007-2008. Para mayores especificaciones técnicas, ver el Informe 2009 del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia (ODSA-UCA-Arcor, 2009).

identifica a los hogares que han experimentado hambre en el año de referencia de la EDSA; siendo el déficit severo cuando el niño/o la niña vive en un hogar que ha pasado hambre frecuentemente.

Por otro lado, se consideran las condiciones del hábitat, que interviene potenciando u obstaculizando el desarrollo y crecimiento de niños, niñas y adolescentes, por su repercusión en la salud y en los procesos de socialización y formación. En la evaluación de las condiciones del hábitat infantil, se consideran los siguientes indicadores específicos: viviendas no adecuadas desde el punto de vista de sus condiciones de materialidad, tenencia irregular de la vivienda, hacinamiento, problemas de salubridad y equipamiento insuficiente. Los hogares que registran alguna de estas situaciones se consideran deficitarios, aunque la situación es severa cuando el niño/o la niña reside en un hogar con dos o más problemas de los mencionados.

Por último, el déficit en el acceso a la salud se mide a través de un indicador de cobertura de salud a través de obra social, mutual, prepaga, siendo la situación de déficit severa cuando a esta falta de cobertura se suma la no existencia de un hospital cerca del domicilio del niño/o la niña (a una distancia mayor a 10 cuadras).

El análisis de la evolución de estos indicadores entre 2004 y 2008 permite reconocer cuáles fueron los efectos de los progresos económicos de estos años sobre el nivel de vida material de la niñez. También podemos advertir que ciertos indicadores son más sensibles que otros a dichos progresos, como es el caso de la inseguridad alimentaria, que claramente experimentó importantes progresos a nivel general y es el primero en registrar a nivel del déficit severo los signos de la retracción de la economía, mientras que los indicadores de hábitat y salud experimentaron progresos más acotados, pero con una evolución positiva en todo el período. Es interesante observar, en el caso del déficit en el acceso a la salud, que los progresos estuvieron muy ligados a la recuperación del empleo y el acceso a una cobertura de salud; mientras que el déficit severo que representa el no acceso a este tipo de cobertura de salud y la falta de un entorno cercano de atención de la salud no experimenta cambios en el período considerado. Es decir, que el déficit más severo se mantiene constante, afectando a dos de cada diez niños/as urbanos/as; mientras que las condiciones del hábitat fueron permeables a los progresos económicos tanto en situaciones moderadas como severas (ver Tabla 1).

La situación de 2008 es aún muy deficitaria y afecta de modo desigual a la niñez según los recursos socioeconómicos de los hogares. Las brechas de desigualdad social en el acceso a recursos tan básicos como el alimento, la salud y el hábitat son muy amplias e injustas (ver Tabla 2).



**TABLA 1: Evolución de indicadores de déficit en el nivel de vida material de niños, niñas y adolescentes 2004-2008**

|                                | Serie Histórica Aglomerados Comparables EDSA |      |      |      |      |      |
|--------------------------------|--|------|------|------|------|------|
|                                |  | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| <b>Inseguridad alimentaria</b> | Déficit total                                | 41,4 | 35,6 | 21,3 | 20,0 | 20,1 |
|                                | Déficit severo                               | 20,4 | 10,9 | 4,8  | 9,2  | 8,9  |
| <b>Salud</b>                   | Déficit total                                | 57,5 | 59,5 | 51,9 | 48,5 | 47,9 |
|                                | Déficit severo                               | 20,1 | 22,5 | 19,6 | 16,7 | 19,6 |
| <b>Habitabilidad</b>           | Déficit total                                | 62,1 | 56,9 | 55,0 | 54,5 | 51,1 |
|                                | Déficit severo                               | 34,4 | 29,7 | 26,0 | 24,6 | 22,1 |

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

**TABLA 2: Indicadores de déficit severo en el nivel de vida material por estrato socioeconómico. 2008.**

|              | <b>Inseguridad alimentaria</b> | <b>Habitabilidad</b> | <b>Acceso a la salud</b> |
|--------------|--------------------------------|----------------------|--------------------------|
| Muy bajo     | 13,8                           | 44,3                 | 24,7                     |
| Bajo         | 10,8                           | 20,2                 | 21,0                     |
| Medio        | 5,4                            | 5,6                  | 11,8                     |
| Medio Alto   | 0,5                            | 2,4                  | 6,1                      |
| <b>Total</b> | <b>8,9</b>                     | <b>22,1</b>          | <b>19,6</b>              |

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

## Procesos de Socialización y Formación

El conjunto de acciones que los adultos de referencia de niños/as y adolescentes de una cultura realizan, para orientar el desarrollo de los mismos, se encuentran directamente relacionadas con el sentido dado a los procesos de socialización y de desarrollo humano. La familia es el primer agente de socialización durante los primeros años de vida, y desde donde se suelen seleccionar, de modo directo o indirecto, otros agentes, como la escuela,

que adquiere especial preeminencia durante la educación primaria. En la adolescencia adquieren sentido otras “redes sociales” de interacción con grupos de pares, como son los espacios públicos, y espacios alternativos de recreación y participación social, entre los que se destacan más recientemente las “redes virtuales”. Estos otros espacios y entornos de relación con grupos de pares tendrán mucha importancia en la determinación de hábitos y estilos de vida.

El desarrollo infantil a través de los procesos de crianza, socialización y formación suele ubicarse en el escenario de la vida cotidiana; en este sentido, se ha buscado presentar aquí una aproximación a dichos procesos, a partir de indicadores de estimulación emocional e intelectual que permiten reconocer prácticas y hábitos en ámbitos primarios y secundarios de socialización, como son: (a) el festejo del cumpleaños; (b) la recepción de cuentos e historias orales; (c) la inclusión en centros de desarrollo infantil; (d) la inclusión educativa en los niveles primario y medio y (e) la participación en espacios de formación e interacción con grupos de pares no escolares, como las actividades deportivas y/o culturales extraescolares y el uso de los espacios virtuales a través de internet (DII-ODSA-Arcor, 2007, 2008, 2009).

Estos procesos refieren, como es fácil advertir, a los comportamientos, actividades que realizan las familias de niños/as y adolescentes, o alguno de sus miembros, bajo el influjo de factores condicionantes internos o externos a la propia familia. Los niños, niñas y adolescentes amplían o no las capacidades de desarrollo dependiendo de una estructura dada de oportunidades sociales, las cuales no sólo están condicionadas por factores económicos, sociales, culturales y político-institucionales del país, sino también mediadas por las particulares condiciones sociales y económicas que presenta el grupo familiar de origen. Sabemos que las situaciones de pobreza comprometen el curso de vida y desarrollo integral de un niño; aquí proponemos dimensionar el problema en aspectos poco explorados en las investigaciones cuantitativas.

## **En los primeros años de vida (0-5 años)**

Es conocido que el niño, en los primeros años de vida, no sólo requiere de alimentos que cubran las necesidades de su organismo biológico, sino que, para que este organismo se desarrolle, también requiere del “estímulo social”. En este sentido, el haber o no festejado su cumpleaños, el ser o no receptor de narraciones orales, cuentos e historias parecen ser indicadores a partir de los cuales es posible aproximarse a estímulos que se reconocen importantes en la construcción de la identidad, de la autoestima, del lenguaje; en el desarrollo de capacidades de lectoescritura y; en forma general, del hábito y gusto por la lec-

tura. Por último, existen bastos antecedentes de investigaciones científicas que señalan los beneficios de la inclusión temprana de los niños y niñas en centros de desarrollo infantil, sobre todo cuando éstos pertenecen a hogares de estratos socioeconómicos bajos.

Tal como se puede advertir en los indicadores que se presentan en la Tabla 3 que acompaña el presente texto, los niveles de déficit son significativos en la medida de cada uno de los indicadores a nivel general; sin embargo, se destaca la brecha de desigualdad social claramente regresiva para los niños y niñas más pobres. En efecto, a medida que desciende el estrato social de los niños y niñas, decrecen sus oportunidades de estar incluidos en un centro de educación infantil, menor es la posibilidad de ser receptor es de cuentos y/o historias orales, así como también es menor la propensión a que se les festeje el cumpleaños.

**TABLA 3: Propensión a no festejar el cumpleaños, a no ser receptor de historias orales y a no asistir a un centro de educación infantil, según estrato socioeconómico. (en porcentajes). Período 2007-2008**

|   |              | Indicadores de déficit             |   | No asistencia      |                |
|---|--------------|------------------------------------|---|--------------------|----------------|
|   |              | Festejo de cumpleaños (1 a 5 años) | Estimulación a través de la narración oral (0 a 5 años) | Sala de 2 a 4 años | Sala de 5 años |
| <b>Estrato socioeconómico (cuartiles)</b> | Muy bajo     | 35,3                               | 54,9  | 68,2               | 2,2            |
|   | Bajo         | 14,0                               | 34,0  | 48,8               | 0,2            |
|   | Medio        | 8,5                                | 24,7  | 54,8               | 0,1            |
|   | Medio alto   | 3,2                                | 16,7  | 30,4               | 0,4            |
| <b>1° y 10° deciles</b>                   | 10% más bajo | 51,6                               | 73,8  | 67,4               | 5,5            |
|   | 10% más alto | 4,0                                | 12,7  | 25,0               | 0,0            |
| <b>Total</b>                              |              | <b>15,3</b>                        | <b>32,9</b>   | <b>50,5</b>        | <b>2,4</b>     |

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

### **Durante la edad escolar (6-12 años)**

Los niños y niñas acceden a la escuela con un núcleo básico de socialización que han desarrollado principalmente en el marco de sus familias y entorno comunitario. A partir del

ingreso en la escuela, los niños se socializan en la interacción con sus pares en el barrio, en la escuela, en las instituciones donde realizan actividades extraescolares (el club, la escuela de música, danzas, etc.); a través de esas múltiples interrelaciones construyen su identidad social. En la relación con sus pares van encontrando sus límites psicológicos y sociales, y sus sentimientos de autoestima comienzan a sustentarse más.

Con el objeto de aproximarnos a este proceso es que optamos por mantener la observación del festejo de cumpleaños como indicador de “estímulo social”; e incorporar la participación en actividades extraescolares deportivas y culturales como indicadores de las oportunidades de socialización con grupos de pares, desarrollo de capacidades de comunicación e integración grupal. Asimismo, se considera un indicador de déficit educativo al que mide la proporción de niños/as que no asisten a la escuela o se encuentran en un año inferior al correspondiente a su edad. Este último indicador proporciona una aproximación al tipo de socialización que desarrollan los niños en el ámbito escolar, considerando que aquellos que pasan por situaciones de exclusión educativa y/o de repitencia ven afectada la posibilidad de encontrar su lugar de pertenencia a un grupo, de ganar confianza y estabilidad.

Los niveles de déficit en el acceso a oportunidades de formación extraescolar en el campo del deporte, la cultura y las artes son muy significativos a nivel general y guardan una fuerte correlación negativa con el estrato social de los niños y niñas. Si bien, tal como se menciona, la situación de déficit es muy relevante en los niños y niñas más pobres, el déficit no es menor entre los más aventajados en términos socioeconómicos. De modo que las oportunidades de socialización con entornos variados parecen ser un fenómeno más generalizado con niveles de incidencia claramente regresivos a medida que desciende el estrato social de los niños. Esta situación es diferente en el campo de la inclusión educativa, donde las brechas de desigualdad social son particularmente significativas y donde la exclusión y/o el rezago educativo son un problema mayor a medida que desminuye el estrato social (ver Tabla 4).

**TABLA 4: Propensión a no tener hábito de lectura, a no realizar actividades deportivas ni culturales, y al déficit educativo según estrato socioeconómico. (en porcentajes).  
Período 2007-2008**

| 6 a 12 años                               |              | No suele leer | No realiza actividades deportivas | No realiza actividades culturales | Déficit educativo:*<br>EGB-Primario |
|---|--------------|---------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Estrato socioeconómico (cuartiles)</b> | Muy bajo     | 51,0          | 82,1                              | 95,0                              | 26,4                                |
|   | Bajo         | 46,3          | 77,6                              | 88,3                              | 24,9                                |
|   | Medio        | 45,9          | 70,5                              | 83,2                              | 18,1                                |
|   | Medio alto   | 37,9          | 44,2                              | 66,0                              | 5,4                                 |
| <b>1° y 10° deciles</b>                   | 10% más bajo | 53,0          | 83,5                              | 94,4                              | 38,2                                |
|   | 10% más alto | 27,6          | 33,7                              | 42,1                              | 3,8                                 |
| <b>Total</b>                              |              | <b>45,3</b>   | <b>68,4</b>                       | <b>83,1</b>                       | <b>6,2</b>                          |

\* Niño/as entre 6 y 12 años que no estudian o se encuentran en un año inferior al correspondiente a su edad.

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

## Durante la adolescencia (13-17 años)

En la adolescencia, la familia y la escuela comienzan a compartir lugar con otras redes de relaciones y espacios sociales, entre los que se destacan el grupo de pares, y otros ámbitos alternativos de encuentro con amigos, clubes sociales y deportivos, centros nocturno, y/o redes virtuales. Las redes sociales aquí son exploradas en el mundo de relaciones con grupos de pares en actividades extraescolares en ámbitos deportivos y culturales, en el espacio privilegiado de la escuela y en el acceso a internet como aproximación a los espacios de intercambio virtuales.

La propensión a no participar de espacios sociales y de formación alternativos al escolar, como el del deporte y el de las artes, es muy significativo a nivel de la adolescencia en general, aunque dicha propensión es mayor a medida que desciende el estrato socioeconómico de los jóvenes. La inclusión en redes virtuales parece ser mayor a nivel general, aun cuando las desigualdades sociales persisten e incluso son más amplias que las registradas en otros entornos (ver Tabla 5).

El déficit educativo que se evidencia en el rezago escolar tiende a incrementarse de modo sustantivo en los últimos años del secundario, en tanto se duplica a nivel del total de

los adolescentes, y guarda una clara correlación regresiva con la estratificación social. En efecto, este indicador de déficit educativo es expresión de la desigualdad de oportunidades que ubica a la infancia y la adolescencia en situación de desventaja social e incumplimiento de derechos fundamentales.

**TABLA 5: Propensión a no utilizar Internet, a no realizar actividades deportivas ni culturales, al déficit educativo, según estrato socioeconómico (en porcentajes).  
Período 2007-2008**

|   |              | Indicadores de déficit |                                   |                                   | Déficit educativo:*           |                                     |
|---|--------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
|   |              | No utiliza Internet    | No realiza actividades deportivas | No realiza actividades culturales | EGB3/1º-2º año del secundario | Polimodal/ 3º-5º año del secundario |
| <b>13 a 17 años</b>                       |              |                        |                                   |                                   |                               |                                     |
| <b>Estrato socioeconómico (cuartiles)</b> | Muy bajo     | 68,3                   | 71,6                              | 87,3                              | 26,4                          | 67,0                                |
|   | Bajo         | 45,1                   | 72,6                              | 87,3                              | 24,9                          | 49,0                                |
|   | Medio        | 40,0                   | 60,1                              | 83,9                              | 18,1                          | 37,6                                |
|   | Medio alto   | 13,6                   | 48,2                              | 73,6                              | 5,4                           | 19,9                                |
| <b>1º y 10º deciles</b>                   | 10% más bajo | 60,5                   | 69,4                              | 92,7                              | 38,2                          | 73,2                                |
|   | 10% más alto | 2,7                    | 43,6                              | 62,5                              | 3,8                           | 8,2                                 |
| <b>Total</b>                              |              | <b>40,3</b>            | <b>62,3</b>                       | <b>84,4</b>                       | <b>19,0</b>                   | <b>41,1</b>                         |

\* Adolescentes entre 13 y 17 años que no estudian o se encuentran en un año inferior al correspondiente a su edad.

Fuente: EDSA, Observatorio de la Deuda Social. UCA.

## Consideraciones finales

La Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989), la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) y la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206) constituyen un importante marco normativo que orienta las acciones públicas y privadas dirigidas a la niñez y la adolescencia en la Argentina. Sin embargo, consideramos necesario explorar, elaborar y evaluar indicadores que permitan monitorear el “desarrollo humano” de la niñez y la adolescencia desde una perspectiva amplia, que considere este marco normativo y permita caracterizar y dimensionar la “deuda social” que el Estado y la sociedad mantienen con la infancia.

La persistencia de altos niveles de deterioro social y la regresiva distribución de los recursos y las oportunidades de desarrollo humano evidencian la presencia de factores estructurales que limitan el acceso universal a recursos y oportunidades de desarrollo infantil. Esto parece ser la regla, incluso en los últimos años, en contextos de crecimiento económico. La dualidad estructural del sistema productivo y de los mercados de trabajo perpetúa y amplía las desigualdades sociales, e impide que el solo progreso económico impacte de forma equitativa sobre factores tanto objetivos como subjetivos que hacen al desarrollo humano de niños, niñas y adolescentes, acorde con lo que prescriben los derechos del niño. Dichas desigualdades determinan el acceso a derechos y configuran diferentes modos de ser niño, niña y adolescente en la Argentina urbana (DII-ODSA, 2006, 2007, 2009).

Las desigualdades sociales que experimentan la niñez y la adolescencia en sus condiciones de vida –recursos materiales y educativos de sus hogares– estructuran cursos de vida, futuros y posibilidades de desarrollo. Las probabilidades de acceso a recursos y servicios básicos para la vida –alimentación, salud, vivienda, educación– o a actividades de socialización y formación –deportes, cultura, información, tecnologías, etc.– inciden sobre las condiciones de bienestar y desarrollo de la niñez y adolescencia en tanto facilitan u obstaculizan los procesos de integración y movilidad social.

En efecto, las desigualdades en el acceso a derechos en la niñez y adolescencia urbanas son amplias y extensivas a otras dimensiones del desarrollo humano, como son los estímulos emocionales en los primeros años de vida, a través del festejo de un cumpleaños o la narración de cuentos; los estímulos emocionales e intelectuales en las oportunidades de socialización, a través de actividades deportivas, acceso a nuevas tecnologías y a la información, así como en las oportunidades de acceso a una escolarización temprana y educación en la edad escolar y adolescencia. Estas brechas buscan ser una aproximación a la textura y dimensión de las desigualdades conocidas y sospechadas en el acceso a recursos, condiciones y oportunidades que experimentan la niñez y adolescencia. Consideramos que este aporte al conocimiento de las diferentes infancias y adolescencias que se configuran en el territorio urbano de la Argentina puede ser un aporte a la construcción de políticas públicas y privadas que garanticen un comienzo y desarrollo más justo.

## **Bibliografía**

- DII-ODSA: *Barómetro de la Deuda Social Argentina / 1. Las Grandes Desigualdades*, Bs. As., Departamento de Investigación Institucional, UCA, 2004.
- : *Argentina 2006: Condiciones de vida de la niñez y adolescencia*, Bs. As., Fundación UCA y Arcor, 2007.

- : *Argentina 2007: Condiciones de vida de la niñez y adolescencia*, Bs. As., Fundación UCA y Arcor, 2008.
- : *Argentina 2004-2008: Condiciones de vida de la niñez y adolescencia*, Bs. As., Fundación UCA y Arcor, 2009.
- : “Iniciativa Oportunidades Educativas Comunitarias”. *Documento de Trabajo*, Bs. As., Fundación Arcor, 2006.
- ODSA-ARCOR: *Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Argentina 2006: Condiciones de vida de la niñez*, Bs. As., Departamento de Investigación Institucional, UCA y Fundación Arcor, 2006.
- : *Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Argentina 2007: Condiciones de vida de la niñez y adolescencia*, Bs. As., Departamento de Investigación Institucional, UCA y Fundación Arcor, 2008.
- ONU: *Convención sobre los Derechos del Niño*, 1989.
- SEN, A.: *On Ethics and Economics*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.
- : “Bienestar, la condición de ser agente y la libertad”. Conferencias Dewey de 1984, en *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Ediciones Paidós - I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1997.
- : *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires, Editorial Planeta Argentina, SAIC, 2000.





# DETERMINANTES SOCIALES Y SALUD PSÍQUICA DE LOS NIÑOS: EL ROL DE LA TOLERANCIA PARENTAL

---

DRA. CORINA SAMANIEGO

Programa de Investigaciones en Psicología y Psicopedagogía

Facultad de Psicología y Educación (UCA)

La Organización Mundial de la Salud, en su reciente informe *Subsanar las desigualdades en una generación: Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud* (OMS, 2008), ha expresado claramente cuáles son las situaciones que llevan a los diferentes grados de salud y enfermedad en los países y en el interior de los mismos. Específicamente, señala:

La mala salud de los pobres, el gradiente social de salud dentro de los países y las grandes desigualdades sanitarias entre los países están provocadas por una distribución desigual, a nivel mundial y nacional, del poder, los ingresos, los bienes y los servicios, y por las consiguientes injusticias que afectan a las condiciones de vida de la población de forma inmediata y visible (acceso a atención sanitaria, escolarización, educación, condiciones de trabajo y tiempo libre, vivienda, comunidades, pueblos o ciudades) y a la posibilidad de tener una vida próspera. Esa distribución desigual de experiencias perjudiciales para la salud no es, en ningún caso, un fenómeno “natural” [...] Los determinantes estructurales y las condiciones de vida en su conjunto constituyen los *determinantes sociales de la salud* [OMS, 2008].

Esto sirve de marco para considerar los aspectos de la salud psíquica de los niños; en particular, de qué manera factores macroestructurales, como el nivel socioeconómico (NSE), afectan o pueden afectar la salud de los niños.

Para analizar esta situación pueden tenerse en cuenta los estudios existentes a nivel internacional. Se ha encontrado que niños pertenecientes a NSE bajo presentan grados de psicopatología y de otros problemas en niveles mayores que los niños de grupos sociales más aventajados. Achenbach *et. al.* (1991) encontró, en estudios efectuados en Estados Unidos, niños pertenecientes a niveles socioeconómicos más bajos con puntajes significa-

tivamente superiores en casi todos los problemas comportamentales y síndromes informados por padres, en comparación con niños de niveles socioeconómicos más altos. Sin embargo, las diferencias de NSE daban cuenta tan sólo de un 1% de la varianza. Lipman y colaboradores (1994) han encontrado en Canadá que la probabilidad de un niño que proviene de una familia de bajos recursos de sufrir trastornos psíquicos es casi 2,5 veces mayor que la del niño que proviene de una familia de NSE más alto. Otro estudio canadiense (Lipman *et al.*, 1996) sostiene que el riesgo atribuible como indicador epidemiológico para la variable “bajos ingresos” en relación con la morbilidad psicossocial en la infancia era generalmente pequeño, excepto en los casos de desórdenes psiquiátricos, trastornos de conducta y trastornos emocionales, principalmente en niños de entre 6 y 11 años de edad. En consecuencia, se ha postulado que, si bien la relación existente entre nivel socioeconómico y psicopatología en la infancia es estadísticamente significativa, los efectos son pequeños y deberían ser interpretados con cautela.

Estudios más recientes efectuados en países europeos han llegado a conclusiones semejantes, siendo la prevalencia de trastornos psíquicos dos veces más alta en niños de bajo NSE que en niños de alto NSE (Ravens-Sieberer *et al.*, 2008; McMunn, Nazroo, Marmot, Boreham y Goodman, 2001). Ésta resulta ser una asociación hallada transculturalmente, como lo señala el estudio efectuado en doce países europeos, el Kidscreen Study, que examinó el bienestar emocional y la conducta en muestras nacionales representativas de 22.000 niños y adolescentes de entre 12 y 18 años. Entre las variables encontradas como asociadas a un mayor riesgo de problemas de salud mental se encontró el nivel socioeconómico bajo, junto con un pobre apoyo social, una pobre relación parental y padres con problemas de salud mental. Respecto de los países con una prevalencia por encima de la media europea, tres países (República Checa, Grecia y Hungría) estaban entre los cuatro con la mayor proporción de familias con bajo NSE (Ravens-Sieberer *et al.*, 2008).

No existen muchos estudios de prevalencia de trastornos psíquicos en niños en Latinoamérica. Un estudio efectuado en Chile arrojó una prevalencia del 15% (Bralio *et al.*, 1987) consistente con lo obtenido en Puerto Rico, que fue del 15,8% (Bird *et al.*, 1988). Una revisión reciente señala que cuando son empleadas metodologías semejantes, países desarrollados y subdesarrollados tienen resultados semejantes en términos de prevalencia y factores asociados (Belfer & Rodhe, 2005).

En Argentina, un estudio efectuado en población urbana de niños de 6 a 11 años encontró niveles de problemas comportamentales significativamente más altos en niños de bajo NSE en comparación con niños de NSE medio y alto, tanto en población clínica como en población normal, donde el NSE daba cuenta de un 4,4% de la varianza (Samaniego, 1998, 2008). Otro estudio efectuado con posterioridad en 453 niños de 6 a 11 años de población

general encontró un grado de prevalencia del 20,3% y también un mayor nivel de problemas comportamentales y emocionales en aquellos que pertenecían a un NSE bajo, empleando como variable proxy el nivel de instrucción de la madre (Samaniego, 2004). En lo que respecta a nivel de instrucción de la madre, lo encontrado es semejante a lo hallado en otras latitudes (Samaniego, 1994; Links, 1983), pero también a lo encontrado en el estudio anterior en población de Capital Federal (Samaniego, 1998), lo cual nos habla de una asociación consistente en el contexto argentino.

La importancia de estudiar la población infantil, además de ser un objetivo en sí mismo, es que permite pensar en la psicopatología del adulto. Respecto a lo que ocurre con los adultos, diversas investigaciones han encontrado grados mayores de psicopatología y de varios tipos de desórdenes mentales que son más altos entre sujetos de NSE bajo que entre personas de NSE alto. Se ha encontrado que personas pertenecientes a niveles socioeconómicos bajos tenían una probabilidad 2,6 veces mayor de presentar un criterio diagnóstico de psicopatología que los pertenecientes a niveles socioeconómicos más altos, aun cuando se tomaban en cuenta otras variables tales como edad, género, estado civil y grupo étnico, entre otras (Kohn *et al.*, 1998).

En el estudio de las razones de la asociación entre NSE y psicopatología en adultos existen dos hipótesis: Por un lado, la que se ha dado en llamar de selección social o “derivada”, descrita ya por Myerson en 1941. Ésta implica que la concentración de pacientes en las clases sociales inferiores es el resultado de que los individuos con desórdenes psiquiátricos tienen dificultades para mantener su posición socioeconómica o la de su familia de origen. Por otro lado, la otra hipótesis llamada de causalidad social postula que es la clase social actual, al estar relacionada con otras variables, la que contribuye a una tasa más alta de perturbaciones en las personas de NSE bajo. Un estudio reciente ha analizado dos mecanismos de la hipotetizada causación social de psicopatología, la incidencia diferencial y la prevalencia acumulativa. Wadsworth y Achenbach (2005) estudiaron una cohorte de 1075 niños y adolescentes de 8 a 17 años, evaluándolos en cuatro momentos en el tiempo (1986, 1989, 1992, 1995). Los resultados demostraron efectos del NSE bajo, encontrando un aumento en sintomatología clínica en aquellos niños pertenecientes a ese NSE en los síndromes ansioso depresivo, quejas somáticas, problemas de pensamiento, conducta antisocial y agresividad. También se encontró que los niños de NSE bajo sufren dos impactos que pueden afectar su salud psíquica: por un lado, el NSE bajo contribuye más a que aparezcan nuevos casos, y por otro, la pertenencia a ese nivel socioeconómico aparece limitando el acceso a los servicios de salud mental.

Estos hallazgos desafían interpretaciones de estudios previos sobre la selección social. Puede, sin embargo, sostenerse la idea de un curso temporal donde la causalidad social contribuye a la aparición inicial de problemas de pensamiento, por ejemplo, seguida de fra-

casos en recobrase de estos problemas, lo cual luego lleva a la “deriva” encontrada en muestras de adultos.

Estos autores remarcan que la causalidad social no implica la causalidad de psicopatología *per se*, sino la contribución a la variación en niveles de psicopatología. Asimismo, sostienen que el bajo NSE debe contribuir a algunas formas de psicopatología directa o indirectamente, a través de sus efectos negativos en *factores próximos al niño*, tal como el funcionamiento parental o la exposición al trauma.

En relación con esta última hipótesis, se ha estudiado la tolerancia parental justamente como un mecanismo de mediación a través del cual el NSE puede ejercer su influencia sobre el grado de problemas comportamentales y emocionales en niños (Samaniego, 2004).

Desde una perspectiva cognitiva social, se ha obtenido evidencia de que, frente a una misma conducta infantil, padres de diferente NSE expresan diferente grado de tolerancia interna. Se ha conceptualizado esta *tolerancia parental* como un constructo que involucra un entramado de atribuciones, estilos parentales y emociones del cual se ha obtenido evidencia empírica (Samaniego, 2004). Las madres que declararon menor nivel de instrucción presentaron niveles menores de tolerancia parental, tomando el nivel de instrucción de la madre como variable proxy de NSE. Por medio de un análisis de regresión múltiple se encontró que el predictor más fuerte del nivel de problemas comportamentales fue la tolerancia parental, dando cuenta de un 30,5% de la varianza. El potencial de maltrato físico tuvo una contribución adicional del 13,2%. Estos resultados obtuvieron nuevo sustento al realizar un análisis de ecuaciones estructurales. El hallazgo más importante fue que la tolerancia parental resultó ser la variable más predictiva de un mayor grado de problemas de comportamiento y emocionales en niños. Esta hipótesis puesta a prueba evaluó el funcionamiento de la tolerancia parental como mecanismo de mediación a través del cual el NSE afecta la salud psíquica del niño. Al poner la hipótesis en juego, se encontró que fue poco el efecto indirecto de NSE sobre los problemas en niños a través de la tolerancia parental; pero lo más importante es que desapareció el efecto directo de NSE sobre los problemas comportamentales y emocionales al tomar la tolerancia parental como factor próximo al niño.

Estos resultados llevan a considerar la importancia de estudiar los factores próximos para poder neutralizar en parte los determinantes sociales.

Así, retomando las recomendaciones del Informe de la OMS, en el mismo se menciona que una de las primeras medidas debería ser “Mejorar las condiciones de vida” tratando de alcanzar “equidad desde el principio”.

El desarrollo de la primera infancia, en particular el desarrollo físico, socio-emocional y lingüístico cognitivo, determina de forma decisiva las oportunidades en la vida de una persona y

la posibilidad de gozar de buena salud, pues afecta la adquisición de competencias, la educación y las oportunidades laborales.

Invertir en los primeros años de vida es una de las medidas que con más probabilidad permitiría reducir las desigualdades sanitarias en el lapso de una generación [OMS, 2008].

Lo expuesto lleva a proponer que futuras intervenciones deberían ser entonces de base comunitaria en población general, interviniendo sobre la interacción padres-niños, principalmente en grupos de nivel socioeconómico bajo y en edades tempranas, a fin de contrarrestar el efecto de los determinantes sociales mientras éstos no puedan ser resueltos, aunque el objetivo final siga siendo que disminuyan esas diferencias y exista realmente equidad desde el principio.

### Referencias bibliográficas:

- ACHENBACH, T. M.: *Manual for the Child Behavior Checklist/ 4-18 and 1991 Profile*, Burlington, VT, University of Vermont Department of Psychiatry, 1991.
- BELFER, M. L. y ROHDE, L. A.: “Child and adolescent mental health in Latin America and the Caribbean: problems, progress, and policy research”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 18 (4/5), 2005, 359-365.
- BIRD, H.; CANINO, G., RUBIO-STIPEC, M. y Ribera, J.: “Estimates of the prevalence of childhood maladjustment in a community survey in Puerto Rico”, *Archive of General Psychiatry*, 44, 1988, 69-76.
- BRALIO, S; SEGUEL, X.; MONTENEGRO, H.: “Prevalencia de trastornos psíquicos en la población escolar de Santiago de Chile”, *Acta Psiquiátrica y Psicológica de América Latina*, 33, 316-325.
- KOHN, R.; DOHRENWEND, B. P. y MIROZLNICK, J.: “Epidemiological findings on selected psychiatric disorders in the general population”. In DOHRENWEND, B.P. (ed.): *Adversity, stress and psychopathology* London, Oxford University Press, 1998, págs. 235-184.
- LINKS, P.: “Community surveys of the prevalence of Childhood Psychiatric Disorders: A review”, *Child Development* 54, 1983, 531-548.
- LIPMAN, E. L; OFFORD, D. R., BOYLE, M. H.: Economic disadvantage and child psychosocial morbidity, *Canadian Medical Association Journal*, 151 (4), 1994, 431-437.
- : What if we could eliminate child poverty? The theoretical effect on child psychosocial morbidity”, *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 31 (5), 1996, 303-307

- MCMUNN, A.; NAZROO, J.; MARMOT, M.; BOREHAM, R. y GOODMAN, R.: Children's emotional and behavioral well-being and the family environment: findings from the Health Survey for England", *Social Science and medicine*, 53, 2001, 423-440.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: *Subsanar las desigualdades en una generación: Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. Comisión sobre determinantes sociales de la salud.WHO/IER/CSDH/08.1 Recuperado el 10 de noviembre de 2008, de [www.who.int/social\\_determinants](http://www.who.int/social_determinants)
- RAVENS-SIEBERER, U.; ERHART, M.; GOSCH, A.; Wille, N y THE EUROPEAN KIDSCREEN GROUP: "Mental Health of Children and adolescents in 12 European Countries. Results from the European Kidscreen Study", *Clinical Psychology and Psychotherapy* 15, 2008, 154-163
- SAMANIEGO, V. C.: "Behavioral problems and Life events in 4 and 5 years old children in Kiryat Hayovel (Jerusalem, Israel)". Tesis para obtener el grado de Master of Public Health. Universidad Hebrea de Jerusalem, Israel, 1994.
- : "Prevalencia de trastornos psíquicos en población escolar de 6 a 11 años de edad". Trabajo presentado al VIII Congreso Argentino de Epidemiología, Rosario, Argentina, 2004.
- : "El Child Behavior Checklist: Su estandarización en población urbana argentina". *Revista de Psicología. Pontificia Universidad Católica argentina*. 4 , 2008, 113-130
- : "Problemas comportamentales y sucesos de vida en niños de 6 a 11 años de edad. Presentado ante el IV Congreso Brasileiro de Epidemiología. *Epidemiologia em perspectiva: novos tempos, pessoas e lugares* (Abrasco).
- WADSWORTH, M. E y ACHENBACH, T. M.: "Explaining the link between low socioeconomic status and psychopathology: testing two mechanisms of the social causation hypothesis", *Journal of consulting and Clinical Psychology*, 73 (6), 2005, 1146-1153

## APEGO Y MALTRATO INFANTIL

---

LIC. INÉS DI BÁRTOLO

Profesora e investigadora de la Facultad de Psicología y Educación  
Universidad Católica Argentina

La salud mental de una persona puede potenciarse positivamente o perturbarse en cualquier punto del desarrollo vital. Pero la primera infancia constituye un período de importancia privilegiada, un período sensible en términos etológicos, en el que ciertas experiencias imprimen una cualidad perdurable al resto del desarrollo. El desarrollo emocional se construye a partir de los cimientos establecidos en la infancia.

La salud mental en los primeros tres años de vida se puede definir en relación con las tres tareas fundamentales de este período (Lieberman, 2004):

- Construir un vínculo de apego con una figura discriminada del entorno.
- Regular las emociones.
- Explorar el medio y aprender.

Estas tres tareas están íntimamente relacionadas, y dependen una de la otra. El apego ocupa un lugar central por su influencia sobre las otras tareas. El término apego no se refiere a todos los aspectos de una relación cercana. Se trata, en cambio, de un sistema de conductas y representaciones mentales que se activan en una situación de estrés y que tienen como objetivo reducirlo y reinstalar una sensación de seguridad. El apego de un individuo a una o dos figuras específicas siempre está presente, pero se vuelve evidente bajo condiciones de estrés. El apego y la exploración constituyen dos sistemas motivacionales básicos, que son complementarios entre sí. Cuando el sistema de apego se activa, la exploración se detiene. La activación del sistema de apego lleva a organizar una serie de conductas que en la infancia consisten básicamente en la búsqueda de la figura de apego para restablecer la calma. En estos momentos, la exploración como sistema motivacional se desactiva. La exploración y el aprendizaje pueden producirse en los estados de alerta tranquilos, cuando no hay estrés.



Normalmente, la activación del sistema de apego en el niño da lugar a una respuesta por parte de sus padres que incluye una serie de comportamientos de cuidado. Éstos permiten que el niño se sienta seguro y alcance la regulación del afecto negativo disparado por la situación estresante. En la primera infancia, un niño carece de la capacidad para regular sus estados emocionales y queda a merced de reacciones emocionales intensas y estresantes, que precisan de la intervención de su cuidador primario para regularse. El contacto y ciertas acciones específicas del cuidador primario –acunarlo, abrazarlo, tranquilizarlo, etc.– permiten al niño restablecer la calma y regular las emociones. Cuando el cerebro está en desarrollo, evolutivamente es incapaz de autorregularse y la regulación sólo puede tener lugar en el contexto de una relación con otra persona, con otro cerebro. El cuidador primario actúa como un regulador psicobiológico (Nelson y Bosquet, 2000). A través de la relación con la figura de apego, de sus respuestas sintonizadas con su estado interior, el bebé logra la regulación de sus emociones.

La regulación de las emociones tiene una importancia fundamental cuando se evalúan los efectos negativos del estrés para el desarrollo cerebral temprano. En primer lugar, las hormonas del estrés, especialmente el cortisol, tienen efectos tóxicos para el cerebro y pueden dañar las estructuras cerebrales en formación. En segundo lugar, las experiencias tempranas estresantes que no se regulan adecuadamente a través del cuidador primario antes de que el infante sea capaz de hacerlo por sí mismo pueden influenciar la reactividad del eje hipotálamo-pituitario-adrenal (HPA). La investigación reciente en neurociencias sugiere que el sistema de respuesta ante el estrés mediado por el eje HPA es un sistema de regulación bioconductual abierto en el momento del nacimiento, que en parte toma su organización del entorno cuidador. A partir de las respuestas recibidas de las figuras de apego en los momentos de estrés, se establecen parámetros de funcionamiento perdurables a lo largo de todo el ciclo vital. La investigación con animales indica que la exposición repetida a experiencias negativas afecta en forma adversa, por ejemplo, al número de receptores del cortisol presentes en el cerebro para toda la vida. El exceso de receptores vuelve al organismo hiperreactivo a cantidades menores de cortisol y afecta la habilidad para regular las respuestas al estrés. Por lo tanto, el sistema de apego también puede ser fundamental en un nivel fisiológico en el establecimiento de niveles de receptividad del eje HPA al estrés o a la amenaza (Glaser, 2000).

Un cuidador primario tiene un estilo específico para responder a su niño en las situaciones de estrés. A su vez, el niño, sobre la base de experiencias repetidas con su cuidador en situaciones de estrés, construye gradualmente una representación mental de estas experiencias. Esta representación constituye un modelo interno que se activa frente a las ulteriores situaciones de estrés y que contiene dos elementos básicos (Bowlby, 1988):

- Un modelo de la figura de apego, uno de cuyos rasgos centrales es su disponibilidad.
- Un modelo complementario de uno mismo, uno de cuyos rasgos centrales es la representación de cuánto vale uno para la figura de apego.

A partir de estos modelos se configuran los *patrones de apego*. Éstos son representaciones mentales de la relación con las figuras de apego y contienen estrategias para enfrentar las situaciones de estrés. Constituyen modelos internos de regulación emocional. Incluyen –sobre la base de la experiencia– expectativas sobre lo que puede suceder en la interacción con una figura de apego cuando se la necesita. La respuesta para modular el estrés, que en un principio provino del ambiente, pasa a formar parte de las estructuras mentales de un niño, guiando su conducta. Así, según sus experiencias, cada niño arma un patrón o estilo específico para enfrentar las situaciones de estrés. Al cabo del primer año, los patrones de apego se pueden medir experimentalmente y clasificar su cualidad.

Cuando un niño tiene un patrón de apego *seguro*, en los momentos de estrés utiliza una estrategia interpersonal para restablecer la calma. Busca a la figura de apego y el contacto con ella sirve para regularse y restablecer el equilibrio. Un niño que tuvo en la primera infancia cuidadores disponibles, capaces de responder con sensibilidad a sus necesidades, estructura un patrón de regulación en el que, frente a situaciones de estrés, confía en que puede recibir una respuesta efectiva del entorno y en su propia capacidad para convocarla.

Los niños que en la primera infancia tuvieron cuidadores poco disponibles, o bien inconsistentes en la forma de responder a sus necesidades, organizan estrategias alternativas, inseguras, para enfrentar las condiciones de estrés, las situaciones atemorizantes o angustiantes. Son estrategias defensivas, que no son óptimas, pero que están adaptadas al entorno en el que se encuentran. Los niños cuyos padres estuvieron menos disponibles evitan más los afectos, se arreglan solos, sin esperar ayuda. Estos niños construyen un patrón interno de apego que es *evitativo*. Los niños cuyos padres fueron inconsistentes o erráticos organizan internamente un patrón de apego que se caracteriza por monitorear mucho a la figura de apego, limitar la exploración y mantener siempre la vigilancia de la disponibilidad de la figura de apego. Son los niños cuyo patrón de apego es *ambivalente*.

Un último grupo presenta un patrón de apego que es cualitativamente distinto a los anteriores. Frente a las situaciones de estrés, estos niños tienen reacciones inusuales, bizarras o incoherentes. Son los niños cuyo patrón de apego es *desorganizado*. Estos niños no parecen poder organizar una estrategia para enfrentar el estrés. El contacto con la figura de apego, en lugar de restablecer la calma, genera reacciones extrañas e incomprensibles. Frente a las situaciones de estrés, estos niños quedan completamente inermes, ya que carecen de estrategias internas y conductuales para regularlo. Esta situación comporta un gran riesgo para la salud mental, debido a la evidencia de que las fallas en la modulación tem-

prana de las emociones negativas pueden llevar a alteraciones en los procesos neurofisiológicos de regulación afectiva, traducidos en una vulnerabilidad al estrés. Esta vulnerabilidad consiste, por ejemplo, en una respuesta exagerada a estímulos estresantes, que da lugar a reacciones de ansiedad patológica, o a un estado de alerta permanente que compromete los otros sistemas motivacionales.

La gran mayoría de los niños que padecieron maltrato en la infancia presenta un patrón de apego desorganizado. Mientras que en muestras normales este patrón tiene una frecuencia del 15%, en niños maltratados la frecuencia aumenta al 82% (Van IJzendoorn, 1999). Los niños cuyos cuidadores los han maltratado o han ignorado sus necesidades se encuentran en una situación que les plantea un dilema insoluble: ¿qué hacer cuando la misma figura que debería ser el refugio frente al peligro es la fuente del mismo? Un niño depende de sus figuras de apego para que lo protejan de eventuales amenazas, y el hecho de que la amenaza provenga de las mismas figuras lo deja en una situación que ha sido conceptualizada como “el terror sin solución” (Main y Hesse, 1990). La tendencia infantil de buscar al cuidador para reaseguro coexiste simultáneamente con la tendencia a huir de él. En esta circunstancia, se genera una paradoja: la figura de apego a la cual instintivamente se busca como fuente de protección intensifica el temor. Esta paradoja puede resultar en un colapso de las estrategias para enfrentar el estrés.

Esta situación se ilustra con algunas viñetas, parte de una investigación sobre los patrones de apego en niños escolares (Di Bárto, 2009). Los patrones de apego son estructuras mentales que no son conscientes y que forman parte de la memoria procedimental. Si bien no es posible interrogar directamente sobre su cualidad, se los puede identificar y clasificar a través de medios indirectos, como es la resolución simbólica de situaciones de estrés. En la investigación mencionada, la cualidad de los patrones de apego en niños escolares se evaluó a través de la *Tarea de historias de apego para niños* (Green, 2000). Este instrumento plantea historias donde, simbólicamente, a través del juego con muñecos, se pone al niño en una situación de estrés que se le pide que resuelva jugando. Se transcriben a continuación tres viñetas de una de las situaciones planteadas en la prueba, en la que el entrevistador comienza una historia en la que un niño (cuyo nombre es el del niño real), que está jugando en el jardín, se cae y se lastima. Asustado y dolorido, ve que su rodilla sangra. En este punto, el entrevistador, que representó la historia con los muñecos, le pide al niño que la continúe, dramatizándola él.

La manera disfuncional de representarse la regulación a partir de la figura de apego en situaciones de estrés puede observarse con claridad en la diferencia entre una niña con un patrón organizado y dos niños con patrones desorganizados. La primera viñeta, transcrita a continuación, corresponde a una niña con apego seguro. Las dos siguientes, a dos niños desorganizados. Ambos niños desorganizados habían sufrido maltrato.

Viñeta 1: “Rodilla Lastimada” (Mili - apego seguro)  
(El entrevistador introduce la historia estresante)  
Muñeca madre: *¿Qué te pasó, Mili, qué te pasó?* (con tono de preocupación afectuosa).  
Muñeca Mili: *¡Mami, me caí del tobogán!*  
Muñeca madre: *Bueno, vení que te voy a curar.*  
Mili narra: “La sentaba en la cama, la mamá iba a buscar la vendita que estaba en su cuarto, buscaba la vendita, se la ponía en la rodilla y le decía”:  
Muñeca madre: *Ahora andá a jugar tranquila y no te golpees más. Prestá mucha atención. Uy, voy a cocinar.*  
“Y Mili se iba a jugar con la patineta (actúa con Muñeca Mili) y con la pelota (ídem)”.  
Muñeca Mili: *Ay, me voy a sentar un ratito* (se hamaca en la silla). *Mami, tengo hambre.*  
Muñeca madre: *Para comer a punto falta un poquito.*  
“Iba a la cama, jugaba un poquito, y listo”.  
La historia finaliza.

Viñeta 2: Rodilla Lastimada. (Alejandro - apego Desorganizado)  
(El entrevistador introduce la historia estresante)  
Alejandro toma el muñeco niño y comienza a actuar:  
Muñeco Alejandro: *¡Ay! Mi rodilla... Mi rodilla...*  
(La Muñeca madre sale de la casa y se acerca):  
Muñeca madre: *¿Qué pasa?*  
Muñeco Alejandro: *¡Me duele la rodilla!* (con tono de llanto).  
Muñeca madre: *¡Pero vení acá!* (con tono amenazante y despectivo).  
(La Muñeca madre empuja al muñeco niño del cuello, lo hace entrar a la casa y lo tira a la cama con violencia).  
Muñeca madre: *Ahora voy a patinar yo.*  
(La Muñeca madre agarra la patineta, y comienza a patinar ella).  
Alejandro explica: “La mamá lo dejó en la cama y la mamá se quedó en la patineta. Y de pronto se cayó. Y le sangró, o no... no le sangró la rodilla. Y se paró, y anduvo otra vez en la patineta. Y se cayó y se fue a la cama. No, se fue al sillón, y después de un rato se fue a la cama” (la acuesta en el otro cuarto).  
La historia finaliza.

Claramente, en esta viñeta se representa la desconfianza respecto de la respuesta de la figura de apego. El comportamiento representado para ella, violento e intrusivo, es muy inusual. No sólo no ofrece una respuesta adecuada que permita calmar el estrés, sino que es representada directamente como amenazante. Su intervención es negativa y genera un nuevo estrés, ya que en la situación de necesidad del niño, responde con violencia, lo castiga y le quita su juguete. La narrativa vira completamente luego, y el punto de vista del niño se pierde y desaparece por completo. Comienza una nueva historia, que da lugar a otra situación de daño. No se escenifica ninguna estrategia para calmar el estrés inicial. El niño queda representado inerte frente a la situación estresante que la historia plantea.

Para la misma viñeta, una niña, que también había sufrido maltrato, escenificó una estrategia similar:

Viñeta 3: Rodilla lastimada. (Karen - apego desorganizado)  
(El entrevistador introduce la historia estresante)  
Karen relata mientras actúa con los muñecos: “Entonces la mamá vino. Y le dijo a Karen que se callara, porque estaba durmiendo... Y Karen se calló. Y después la llevó a la cama” (la Muñeca madre empuja a la Muñeca Karen).  
La historia finaliza.

Los niños desorganizados esperan que los otros sean hostiles, que los rechacen y que no estén disponibles ni interesados en responder a sus necesidades. Estos modelos internos representan expectativas que los conducen a recrear en las situaciones vinculares sus experiencias negativas de relación. Así, los niños se comportan en formas que tienden a aumentar la probabilidad de recibir el trato que esperan. En un entorno adverso, esta dinámica incrementa el riesgo potencial.

Es estos casos que no se logra organizar una respuesta para modular el afecto y enfrentar las situaciones de estrés. Los modelos que se han internalizado para enfrentar las situaciones angustiantes están caracterizados por la desconfianza, la ansiedad, la desorientación y el miedo. ¿Cómo regularse emocionalmente con modelos tan disfuncionales?

Los niños con apego seguro, en cambio, llevan consigo la expectativa de que los demás van a responder a sus necesidades, y creen que ellos merecen recibir esa respuesta. Tienen la representación de que pueden influir positivamente en el mundo a su alrededor, para encontrar una respuesta a sus necesidades y lograr sus objetivos. Sobre la base de representaciones positivas sobre sí mismos y sobre los otros, los niños cuyo patrón de apego es seguro pueden organizar una estrategia óptima que les permita enfrentar circunstancias difíciles, si así deben hacerlo. Estudios longitudinales confirman su buen desempeño a lo

largo de todas las etapas del desarrollo. Asimismo, la evidencia de múltiples investigaciones, entre ellas la investigación mencionada, demuestran que el apego desorganizado aumenta significativamente el riesgo de un niño de padecer psicopatología.

El desarrollo sano depende de una serie de experiencias específicas, que en la primera infancia dependen de la relación con los cuidadores primarios. Una evidencia como la que es posible recoger a través del seguimiento del desarrollo de niños en riesgo refuerza la importancia de la relación con ellos. Ciertas experiencias tempranas tienen efectos duraderos en los distintos niveles de la estructuración individual. Integrar este conocimiento científico implica generar la legislación y la acción social que impidan que los niños pequeños sean criados sin las experiencias que necesitan. En la primera infancia, un niño necesita contar con el contacto cálido de una persona específica y discriminada, que tenga la disponibilidad suficiente para atender sus necesidades y la sensibilidad necesaria para comprenderlas, y necesita también que la relación con ella sea estable a lo largo del tiempo. Las políticas públicas orientadas a preservar la salud mental y emocional de los niños deben subordinarse a este principio básico del desarrollo.

## Referencias bibliográficas

- BOWLBY, J.: *A secure base: Parent-child attachment and healthy human development*, New York, Basic Books, 1988.
- DI BÁRTOLO, I.: *Patrones de apego y psicopatología infantil en una muestra de riesgo*. Disertación doctoral no publicada, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 2009.
- GLASER, D.: “Child Abuse and Neglect and the Brain - A review”, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 41 (4), 2000, 97-116.
- GREEN, J.; STANLEY, C.; SMITH, V.; GOLDWYN, R.: “A new method of evaluating attachment representations in young school-age children. The Manchester Child Attachment Story Task”, *Attachment and Human Development*, 2, 1 48-70.
- LIEBERMAN, Alicia: “Traumatic Stress and Quality of Attachment: Reality and Internalization in Disorders of Infant Mental Health”, *Infant Mental Health Journal*, 25 (4), 2004, 336-351.
- MAIN, M. y HESSE, E.: “Parents’ unresolved traumatic experiences are related to infant disorganized attachment status: is frightened and/or frightening behavior the linking mechanism?”, en GREENBERG, M. T.; CICCHETTI, D. y CUMMINGS, E. M. (eds): *Attachment in the preschool years* (pp. 161–181). Chicago: University of Chicago Press.

- NELSON, C. A. y BOSQUET, M. (2000): “Neurobiology of Fetal and Infant Development: Implications for Infant Mental Health”, en ZEANA, C. (ed.): *Handbook of Infant Mental Health*, New York: The Guilford Press, 2005, págs. 37-59.
- VAN IJZENDOORN, M. H.; SCHUENGEL, C. y BAKERMANS-KRANENBURG, M. J.: “Disorganized attachment in early childhood: Meta-analysis of precursors, concomitants, and sequelae”, *Development and Psychopathology*, 11, 1999, 225-249.

# DESARROLLO INFANTIL: CONSIDERACIONES EVOLUTIVAS Y NEUROBIOLÓGICAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

---

DR. JORGE A. COLOMBO

MD, PhD - Investigador Principal (CONICET)

Director Unidad de Neurobiología Aplicada (CEMIC-CONICET)

## A manera de prólogo

Los nacimientos alcanzan, en promedio de los últimos años, la cifra aproximada de 700.000 niños por año. De los cerca de 10 millones de niños menores de 14 años nacidos –en este caso– a partir del año 1994, el 40% ha estado bajo la línea de pobreza –lo que equivale a unos 4 millones de niños– y el 14% bajo la línea de indigencia –1,4 millones de niños– (porcentajes del INDEC, 2006). Consideremos –según estimaciones basadas en estudios realizados por el *grupo de la Unidad de Neurobiología Aplicada*– que hasta el presente se han observado diferencias entre niños provenientes de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Satisfechas (NBS) (INDEC), en distintas dimensiones cognitivas, en: (1) infantes de 6 a 14 meses en el año 1997 en Casa Cuna (población mayoritaria de Florencio Varela, la Boca y Barracas); (2) niños de 4 y 5 años de San Telmo (NBI) y San Isidro (NBS) entre 2000 y 2002; (3) niños de 4 y 5 años de Salta (NBI/NBS). También tengamos en cuenta que en estos muestreos, entre los años 2000 y 2005, en las edades y los distritos mencionados en los puntos 2 y 3, se observó que entre el 30 y el 65% de los niños NBI se hallaban por debajo de una desviación estándar de la media de la población NBS (Segretin y cols., datos no publicados, UNA) en más de una función cognitiva. Si generalizamos –con las limitaciones del caso– las observaciones realizadas y consideramos que más de un 30% de los niños de 4 y 5 años, pobres no indigentes y sin sintomatología clínica, expresan una variación significativa respecto de poblaciones de niños provenientes de hogares NBS en el desempeño de alguna función básica relacionada con el proceso de aprendizaje, y a ello le sumamos las poblaciones de niños afectados por factores vinculados con la alimentación y la salubridad, así como los índices de abandono escolar, llegaremos a una conclusión inquietante: cada año llega la



avanzada de la *marea* de los niños menores de 14 años cuyas habilidades cognitivas y oportunidades de aprendizaje y competencia se encuentran potencialmente comprometidas en términos comparativos. Entre otros efectos, esta situación crea condiciones que complican la salida de la cultura de la pobreza y de la exclusión o marginalidad social, y exigen creatividad, concentración y continuidad de políticas públicas, y su evaluación periódica.

En la búsqueda de parámetros de ética social, de detectar fundamentos para construir una ética comunitaria que incluya los fenómenos que afectan el desarrollo integral de la niñez, deseo contribuir planteando dos aspectos nodales desde la neurobiología. Para dejar planteado uno de ellos, debo remontarme a la historia de nuestra evolución como especie. Me refiero al prolongado y arduo camino que trazaron nuestros lejanos antepasados; un camino durante el cual la cohesión comunitaria en esas etapas primigenias de nuestro género *Homo* y especie *sapiens* permitió su evolución en condiciones de alto riesgo de extinción. Su consideración puede proveer consideraciones de interés para la discusión del tema que nos ocupa; la reconstrucción de una ética comunitaria que optimice el proceso de desarrollo infantil. Lo cierto es que comunidades modernas sobreviven hoy en día en condiciones que contradicen cada una de las exigencias básicas, desde el punto de vista alimentario, sanitario y de contención social, producto de una falta de solidaridad y equidad. Ello configura en potencia un *daño social* de los procesos culturales y del cerebro infantil, que será función de la profundidad de dicha condición, de su persistencia en el tiempo y de la edad del receptor.

Si consideramos, en primer lugar, el tema de la emergencia y la diversidad de nuestra especie, ello nos lleva a considerar lo azaroso de nuestro probable origen, asociado a procesos de formación y extinción de especies y a eventos climáticos. Los distintos “ensayos” evolutivos del linaje antropomórfico (homínido) representan expresiones genéticas adaptadas a condiciones no estacionarias del medio ambiente. En estas condiciones, la emergencia del *Homo sapiens* generó una *variedad* de adaptaciones en nichos ecológicos dispersos, lo cual le permitió su supervivencia con distintos fenotipos físicos y culturales, y colonizar el planeta. Esta *variedad étnica* del *Homo sapiens* es la expresión adaptativa a condiciones variables del medio ambiente y a su creatividad e inventiva. En esa *variedad* –física y cultural– reside uno de los reaseguros para la supervivencia de nuestra especie. La condición de pobreza es un factor de uniformidad al condenar a condiciones básicas de supervivencia, a la marginalidad y el extrañamiento cultural, lo cual afecta profundamente las condiciones de crianza. Por ello –como lo he remarcado en varias oportunidades–, toda acción que contribuya a uniformar culturalmente el planeta, toda acción dirigida a reducir las probabilidades de mantener una oferta variada de posibles alternativas futuras para el desarrollo humano reducirán las chances de una supervivencia apta y creativa de

nuestra especie y, por lo tanto, constituyen una amenaza a su futuro. Esto, más allá de cualquier consideración primaria basada en principios de solidaridad y humanidad. Es en este sentido que deseo remarcar que la condición de pobreza tiende a uniformar las comunidades, por un lado, al forzarlas a funcionar en pos de objetivos de supervivencia básica o primaria, y por otro, al someterlas a un espectro de riesgos biomédicos y a un vaciamiento cultural. En suma, las margina de procesos individuales y colectivos enriquecedores, configurando una matriz de condiciones negativas para el desarrollo de su potencial cerebral y mental. Por lo tanto; la condición de pobreza encierra un perjuicio al individuo, a la comunidad y a la especie, esto último, al privarla de fuentes potenciales de variabilidad biológica y cultural, y de su expresión en la crianza.

Considerando el avance en la tecnología de alimentos, el producto bruto mundial y la concentración de riquezas, es inaceptable tanto que se hayan generado tales condiciones como que no se hayan corregido aún. Y si no han sido generadas y mantenidas por omisión, pues lo habrán sido por decisión. Más aún cuando hemos visto con qué rapidez y eficiencia se ha salido a socorrer empresas y entidades financieras.

¿Qué resultados hay de nuestras acciones globales como especie para proveer a su desarrollo? Veamos algunos números que describen (2004) las condiciones de la población mundial, según datos de las Naciones Unidas, la Oficina Sanitaria Panamericana y el Banco Mundial:

- 1.000 millones de habitantes sin agua potable.
- 2.500 millones de habitantes sin saneamiento adecuado.
- 3.000 millones de pobres (menos de 2 dólares diarios).
- 1.200 millones de pobres extremos (menos de 1 dólar diario).
- Más del 5% del producto bruto mundial es gastado en corrupción.

Veamos también algunos números que describen condiciones de crianza en América latina:

- 71% de niños menores de 14 años por debajo de la línea de pobreza.
- 36% de niños menores de 2 años en *riesgo alimentario*.
- 50% de prevalencia de *anemia* en niños de entre 6 meses y 2 años.
- El 10% de la población con mayores ingresos detenta el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre detenta el 1,6% del ingreso total.
- Según datos del INDEC (primer semestre de 2007), el 24,3% de la población en Argentina se encontraba bajo la línea de pobreza fijada por la canasta básica, y el 8,2% se ubicaba bajo la línea de indigencia. En cuanto a la población infantil (segundo

semestre de 2006), el 40,5% de los menores de 14 años se hallaba bajo la línea de pobreza, y el 14,3%, bajo la línea de indigencia.

Es manifiesto que ni las estadísticas que se refieren a la población global, ni aquellas que reflejan las condiciones de los menores en nuestra región están acordes con las condiciones a que hacía referencia en términos de las exigencias evolutivas básicas de nuestra especie (protección y nutrición). Podría resumirse ello en que tales condiciones representan actos de inmoralidad contraevolutiva.

Veamos, en segundo término, algunos aspectos de lo que representa pertenecer a la especie *Homo sapiens* en términos de desarrollo cerebral. No cabe duda alguna: la calidad de lo que comimos –cuando chicos y también mucho antes, cuando todavía éramos solamente *Homo* y no *Homo sapiens*– y comemos afectó y afecta nuestro cerebro y, por lo tanto, nuestras habilidades mentales. Y aunque tal vez cueste creerlo, millones de años de evolución están contenidos en él. Pero nuestro cerebro es muy caro. Nos cuesta mucha energía tenerlo y mantenerlo. Cuando nacemos, consume casi el 80% de lo que nuestro cuerpo gasta en energía. Para cuando empezamos a peinar canas, requiere del 20 al 25% de nuestra energía en condiciones basales. Y sin embargo –para un individuo de peso corporal promedio–, el cerebro representa apenas un 2% del peso de nuestro cuerpo. En un perro –por poner un ejemplo–, el mismo órgano consume alrededor de un 5%. Le sale más barato. Nuestro cerebro es, decididamente, un órgano muy caro para la economía de nuestro cuerpo. ¿Cómo fue que los gastos de este órgano se dispararon? Su tratamiento excedería los límites de este ensayo. Entre otros factores, la dieta cárnica aumentó el ingreso calórico en poco volumen de ingesta, sostenida gracias a la organización en comunidades que distribuían y almacenaban alimentos para sus miembros, a un cuidado de la alimentación del recién nacido y del infante, a quienes protegían por su invalidez natural. Se ha propuesto que, como consecuencia de ello, hubo una suerte de progresivo “enroque” entre el consumo energético del aparato digestivo y el del cerebro, equivalente a un 15%. Pasar a una dieta mixta proveyó además nuevos ingredientes para la bioquímica cerebral. Es decir, nuestro cerebro habría llegado a ser lo que es hoy si no fuera porque se dieron una serie de factores que lo hicieron posible.

En el reino natural, la probabilidad de supervivencia de un individuo depende no sólo de su bagaje genético y sus características fenotípicas, sino de su contención social. Y este es un fenómeno general del reino animal. Pero ello se exagera en nuestra especie. Dada la prolongada inmadurez del recién nacido humano y su total dependencia e indefensión por largo tiempo, es posible afirmar que la emergencia del *Homo sapiens* no hubiera sido posible sin una muy prolongada contención e instrucción en esa comunidad y de una adecuada y constante provisión de alimentos ricos en nutrientes y calorías, capaz de satisfacer la

demanda de su cerebro en desarrollo. De no haber desarrollado mecanismos grupales para asegurarlo, hoy no estaríamos aquí. A nuestros antepasados *les costó* bastante tiempo y esfuerzo sobrevivir. Nos han legado una responsabilidad ineludible: proveer a los chicos los mejores ingredientes orgánicos y culturales.

Para una especie que suele engendrar un solo producto por embarazo y de prolongada inutilidad para su autosuficiencia, los riesgos que plantean su indefensión son muy altos. Pero en ese extendido periodo de inmadurez cerebral posnatal está nuestra ventaja comparativa, ya que con él sobreviene también una fase prolongada de desarrollo cerebral orgánico posnatal y de “moldeado” social de la mente. Estas circunstancias de alta demanda y el prolongado período de desarrollo cerebral hasta la adolescencia configuran dos dimensiones neurobiológicas de alto significado para la formulación de una base de ética y políticas públicas referidas a los niños. Contradecir u omitir esas demandas configuran, a mi juicio, otra acción de *inmoralidad contraevolutiva*.

No obstante aquellos principios fundamentales para la supervivencia –es decir, los que hacen al cuidado infantil–, comunidades modernas sobreviven hoy en día en condiciones que contradicen cada una de tales exigencias básicas, al condenar a sus poblaciones infantiles a condiciones insuficientes e inadecuadas desde el punto de vista alimentario, sanitario y de contención social, con sus componentes de enriquecimiento físico y emocional. Ello configura en potencia un *daño social* del cerebro y la mente infantil, que será función de la profundidad de dicha condición, de su persistencia en el tiempo y de la edad del receptor. Tengamos en cuenta que en las profundas desigualdades en la crianza de los chicos está el germen de una sociedad sin libertad real de movilidad social. Un cuerpo cada vez mayor de evidencias científicas indica que el desempeño cognitivo es modificado por mecanismos epigenéticos, indicando que la experiencia es un modificador significativo de la expresión genética y el perfil del fenotipo cognitivo. Por eso mencionaba que la característica de neuroplasticidad es una moneda de doble cara: puede dar lugar a modificaciones en un sentido virtuoso u ominoso. Y ello puede afectar tanto a niños en condiciones de NBI o –por distintas razones– a niños con NBS, pero la condición de pobreza e indigencia establece contextos de desarrollo de alto riesgo en este sentido.

¿Qué concepto de la neurociencia aporta un marco útil para el desarrollo de políticas y programas para comprender y optimizar el desarrollo mental infantil? La contribución de la Unidad de Neurobiología Aplicada (CEMIC) y Fundación Conectar a este complejo problema del impacto de la pobreza y la exclusión social sobre el desarrollo infantil está contemplada desde la neurociencia y se apoya en el concepto de neuroplasticidad. ¿Qué entendemos por neuroplasticidad? La *neuroplasticidad* es una característica del sistema nervioso que consiste en la capacidad de modificar su estructura tanto a nivel molecular, celular y multicelular como en su organización y expresión funcional, en función de las variables

del medio ambiente. Tales cambios pueden ser productivos o regresivos, y manifestarse como optimización o deterioro de la expresión de su potencial genético. Es así como las influencias del medio ambiente modulan la expresión de los programas genéticos y, por lo tanto, el desarrollo del sistema nervioso y de su desempeño potencial. En tal sentido, es sabido que las condiciones socioeconómicas se asocian en forma significativa con los niveles de desempeño cognitivo (Hackman y Farah, 2008).

La neuroplasticidad también ofrece una ventana para arbitrar medidas para mejorar el desempeño. Un ejemplo de ello fueron las experiencias iniciales realizadas en distritos de las provincias de Buenos Aires y Salta. Estas experiencias se basaron –como las experiencias de diagnóstico mencionadas– en que los comportamientos “inteligentes” (en términos de eficacia para lidiar con variables de la realidad) se apoyan en procesos ejecutivos fundamentales: memoria de trabajo (flexibilidad cognitiva), planificación (logro de objetivos), control atencional e inhibición de respuestas impulsivas, cuyo sustrato nervioso expresa una marcada neuroplasticidad durante el desarrollo. En este contexto hemos constatado –en niños de edad preescolar–, en muestras de poblaciones de chicos provenientes de hogares NBI, que el entrenamiento cognitivo es capaz de modificar el rendimiento en las dimensiones cognitivas mencionadas.

Además de comprometernos a revisar nuestros criterios de organización comunitaria imperantes hoy en día –generadores de pobreza–, también debemos echar mano a todos los instrumentos posibles que ayuden a rescatar a la infancia de esta verdadera amenaza a su futuro. Para ello es necesario generar una cultura acorde en la clase dirigente –o en el proceso de generación de dirigentes sociales y políticos–, que se logrará con un acceso a contenidos de educación basados en una serie de valores fundamentales. En este sentido, creer que el cambio cultural sólo deben hacerlo los sectores económicamente más comprometidos sería caer en el error de la soberbia de clase o de “nicho cultural”. Una propuesta de tal carácter sería equivalente al autoengaño y estaría condenada al fracaso.

## Conclusiones

La observación del proceso evolutivo y de las características neurobiológicas del *Homo sapiens* permite extraer algunas enseñanzas que bien pueden proveer de elementos para contribuir a construir un marco ético para las acciones del hombre moderno. 1. La variedad biológica y cultural representa una ventaja para la especie, ya que permitió su adaptación y supervivencia en diferentes nichos ecológicos del planeta. Combatir o intentar extinguir esa variedad –e imponer el pensamiento o fenotipo único– es cometer un acto de inmoralidad contraevolutiva. La condición de pobreza tiende a sumir a las comu-

nidades afectadas en condiciones de requerimientos básicos, tendiendo a anular esa variedad y a afectar las condiciones de crianza no sólo desde el punto de vista alimentario, sino cultural. 2. La prolongada dependencia en la contención física, emocional y cultural del infante es una característica del *Homo sapiens*. El satisfacerla permitió la continuidad y el desarrollo de nuestra especie. No hacerlo es otro acto de inmoralidad contraevolutiva, y además es causa potencial de perjuicio social del cerebro y los procesos mentales. 3. La característica de neuroplasticidad prolongada durante el desarrollo permite contar con una ventana para actuar positivamente sobre las habilidades cognitivas de los chicos en riesgo social. 4. Es imperativo reformular las condiciones de distribución de la riqueza e implementar políticas públicas que tiendan a regenerar condiciones optimizadoras para el desarrollo cognitivo. Entre estas últimas, la formación de recursos humanos en condiciones de actuar sobre hogares y jardines maternas, además de explorar en las matrices curriculares aquellos segmentos capaces de optimizar el entrenamiento de las funciones cognitivas básicas para el proceso de aprendizaje y el comportamiento ejecutivo.



## Breve referencia sobre los expositores

### Danya Glaser

Licenciada en Medicina y en Cirugía. Diploma en Salud Infantil. Miembro del Royal College of Psychiatrists. Consultora de psiquiatría pediátrica. Pertenece al Departamento de Psicología Médica en Great Ormond Street. Ha trabajado en la interacción entre la ley y la salud mental. Fue presidenta de la Sociedad Internacional para la Prevención del Abuso y Negligencia. Es experta en la temática de abuso y maltrato infantil, y en adopción infantil y guardas. Conduce y ha publicado investigaciones. Es docente a nivel nacional e internacional. Ha publicado numerosos trabajos y libros sobre diversos aspectos de la protección infantil. Algunos de sus libros publicados son *Abuso sexual de niños*, *Understanding attachment and attachment disorders*, *Recognising and responding to child maltreatment* y *Recovered memories of childhood sexual abuse. Implications for clinical practice*.

### Emilio García Méndez

Abogado graduado en la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Derecho de la Universidad de Saarland, Alemania. Diputado Nacional. Presidente de la Fundación Sur-Argentina. Consultor independiente. Profesor asociado regular en la Cátedra de Criminología, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, Argentina; profesor invitado en el Posgrado de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Costa Rica; consultor de Unicef de las Oficinas de Chile, Uruguay, India y Angola; presidente de la Comisión de Infancia del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Argentina.



## **Lucas Aón**

Juez de familia del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil N° 25. Profesor titular de Derecho de Familia de la Universidad Católica Argentina. Ha obtenido el premio a la “excelencia judicial” por la productividad, eficiencia y compromiso con las causas judiciales.

## **Elbio Raúl Ramos**

Juez a cargo del Tribunal de Menores con asiento en el Partido de Berazategui, Departamento Judicial de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, República Argentina. Presidente de la Asociación de Magistrados, Funcionarios y Profesionales de la Justicia de Niñez, Adolescencia y Familia. Se ha desempeñado en el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de la República Argentina, con el cargo de director nacional de Derechos y Programas para la Niñez, la Adolescencia y la Familia, desde Enero de 2002 hasta mayo de 2003.

## **Laura Pautassi**

Abogada (UNC), especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA); doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja, Facultad de Derecho, UBA. Directora Proyecto UBACYT D-413: “Perspectivas de derechos en el marco de la inclusión social. Posibilidades, alcances y desafíos”. Docente de posgrado (UBA, UNCA, UNSA). Investigadora visitante de Humboldt Universität Berlin, Alemania, consultora CEPAL. Investigadora del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Diversas publicaciones en políticas sociales.

## **Ianina Tuñón**

Licenciada en Sociología (UBA). Magíster en Investigación en Ciencias Sociales (UBA). Candidata a doctora del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del

Barómetro de la Deuda Social Argentina (UCA) y Fundación Arcor. Profesora de grado y posgrado en Metodología de la Investigación Social en UCA, UNLAM, UTREF. Es autora de numerosas publicaciones y suele realizar presentaciones en congresos nacionales e internacionales sobre los temas de su especialidad.

### **Corina Samaniego**

Licenciada en Psicología (UBA). Master of Public Health Hebrew, University of Jerusalem, Israel. Doctora en Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Directora de la carrera de especialización en Política y Gestión de la Salud Mental, Facultad de Psicología, UBA. Forma parte del Programa de Investigaciones en Psicología y Psicopedagogía (UCA). Profesora UCA, UP, UB. Participó de Congresos nacionales e internacionales y publicó numerosos artículos en revistas científicas.

### **Inés Di Bártolo**

Licenciada en Letras (UBA) y en Psicología (USAL). Doctoranda en Psicología (UCA). Actualmente está terminando su doctorado sobre el tema de apego, resiliencia y factores de riesgo para la salud mental en la niñez. Fue directora del departamento de Psicología de la Universidad Católica Argentina (2007-2008). Es profesora protitular de la Universidad Católica Argentina. Ha dictado cursos de extensión y de posgrado sobre el tema del apego en la infancia y la adultez. Es autora de numerosas publicaciones y ha realizado varias presentaciones en congresos nacionales e internacionales sobre los temas de su especialidad.

### **Jorge Colombo**

Doctor en Medicina. Investigador principal del CONICET. Presidente y director científico de la Fundación Conectar. Director de la Unidad de Neurobiología Aplicada de CEMIC, donde una de las líneas de investigación es el estudio del impacto de las condiciones de pobreza sobre el desarrollo mental infantil. Ex profesor universitario titular de la Unidad de Neurobiología Aplicada. Autor de numerosos trabajos científicos en revistas especializadas. En el campo de la ciencia, editó el libro *Pobreza y desarrollo infantil*.





