

MÁS AUTONOMÍA



+ DERECHOS

MARZO 2020

Investigación sobre modalidades de acompañamiento de las transiciones de adolescentes y jóvenes del sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma en América Latina



RED LATINOAMERICANA DE
EGRESADOS DE PROTECCIÓN

Red Latinoamericana de Egresados de Protección

Más autonomía, más derechos : investigación sobre modalidades de acompañamiento de las transiciones de adolescentes y jóvenes del sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma en América Latina ; coordinación general de Dana Borzese ; Carla Villalta ; dirigido por Mariana Andrea Incarnato . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Doncel , 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-47252-2-6

I. Derechos Humanos. 2. Niñez. 3. Adolescencia. I. Borzese, Dana , coord. II. Villalta, Carla, coord. III. Incarnato, Mariana Andrea , dir.

CDD 323



Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Para ver esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>



A modo de presentación

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe presentan altas tasas de niños, niñas y adolescentes institucionalizados. Además las medidas alternativas a la institucionalización residencial son escasas, tanto en términos de acciones preventivas como de apoyo familiar o de acceso a cuidados de protección especial en entornos familiares. Es por ello que la implementación de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, adoptadas en la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante el 20 aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño el 20 de noviembre 2009 se ha vuelto prioritario en la Región

La evidencia demuestra que la calidad de los cuidados alternativos es determinante para el bienestar de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, los niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial de largo plazo corren el riesgo de que su desarrollo cognitivo, social y emocional sea perjudicado. Por otro lado, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes que crecen en instituciones están poco preparados para la vida independiente y a menudo enfrentan importantes dificultades al egresar del sistema de protección.

En América Latina y el Caribe, muchos países han estado y están reformando sus sistemas de protección y cuidado. El avance está en marcha: la mayoría de los Estados ya han reformado su legislación para alinearla con la Convención sobre los Derechos del Niño, muchos han creado nuevas y más robustas arquitecturas de protección infantil y algunos promueven el fortalecimiento familiar y los programas centrados en las familias teniendo en cuenta el interés superior del niño.

Sin embargo, aún queda un camino por recorrer para garantizar los derechos y proteger a los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales. Este tema es particularmente oportuno ya que en el año 2019 se celebró el 10º aniversario de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, el 30º aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño y el lanzamiento de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Niños sin cuidados parentales.

índice



Introducción

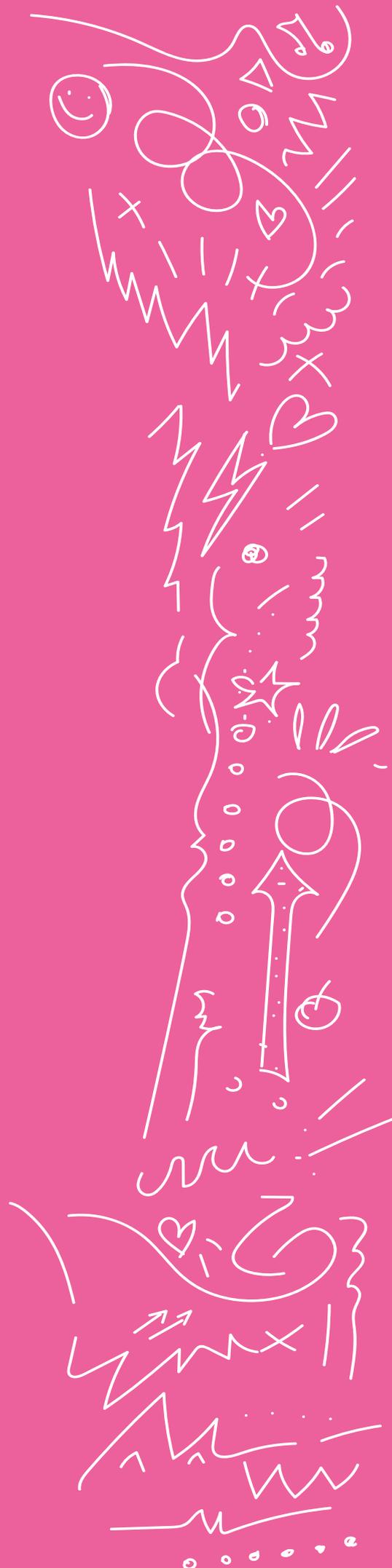
El presente informe reúne los hallazgos principales de una investigación de carácter exploratorio-descriptivo que ha sido desarrollada en seis países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú). El objetivo fue documentar y analizar las políticas, estrategias y acciones desarrolladas para promover y acompañar la transición de adolescentes desde el sistema de cuidados alternativos hacia la vida autónoma, con el propósito de generar aprendizajes y recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas que contribuyan a una reforma de los sistemas de protección en clave de derechos, desde un formato basado en el cuidado residencial hacia uno de tipo familiar y con base comunitaria.

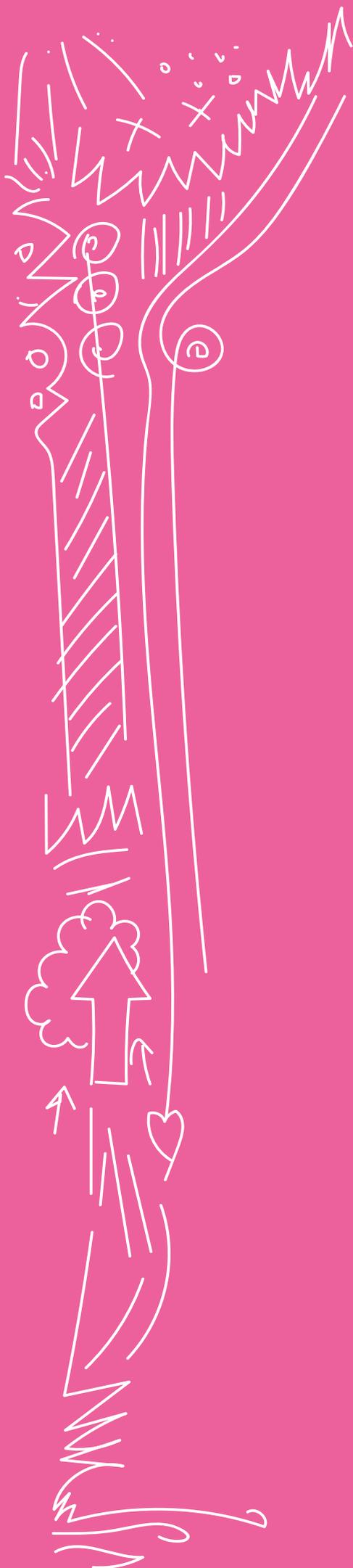
Este proyecto fue coordinado por la Asociación Civil Doncel, como representante de la Red Latinoamericana de Egresados de Protección, en alianza con la Universidad de Monterrey (UDEM) de México, la Associação Fazendo História de Brasil, Buckner de Perú, la Asociación Colombiana de Egreso de Protección Estatal (ASCEP) de Colombia y la Fundación TIA Bolivia. Para llevarlo adelante, se celebró un convenio con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), de Argentina. Además, la investigación contó con el apoyo de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe, y de Hope and Homes for Children.

Un principio fundamental de esta investigación fue que el tránsito de los/as adolescentes hacia una vida autónoma no puede entenderse solamente como una cuestión ligada a su capacidad, voluntad o mérito. Más allá de la creatividad en las estrategias que los/as jóvenes que han estado institucionalizados/as puedan desplegar, el acompañamiento de su egreso de los dispositivos residenciales, así como de la transición hacia una vida autónoma, deben ser parte de los objetivos de los sistemas de protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Además, deben informarse los estándares de calidad y fundamentalmente las políticas de cuidado de dichos sistemas. Es necesario también pensar la adolescencia como una etapa de adquisición de diferentes habilidades y herramientas, en lugar de reforzar una noción ligada a la falta, la carencia o la incompletud. Todo eso resulta esencial para trabajar el egreso de los dispositivos residenciales y también para contrarrestar una visión que puede resultar estigmatizante de los/as jóvenes que han crecido en instituciones (Baia Prestes, 2011; Fonseca, Allebrandt y Ahlert, 2009).

Los/as adolescentes que deben egresar de estos dispositivos fueron institucionalizados/as luego de haberse establecido una medida de protección excepcional —que implica la separación de su medio familiar y su ingreso a un dispositivo residencial— a partir de que las autoridades intervinientes entendieron que sus derechos se encontraban gravemente vulnerados. En muchos casos, los motivos que originaron su institucionalización no solo no fueron revertidos, sino que incluso fueron agravados y complejizados, como consecuencia de la actuación del sistema de protección. Además, en numerosas ocasiones la institucionalización se extiende durante largo tiempo, lo cual contraviene el corpus iuris internacional de derechos humanos de la niñez.

En este contexto de análisis, la presente investigación procuró construir conocimiento sobre las acciones desarrolladas en





los países de la región, para acompañar la inclusión social de adolescentes y jóvenes que se encuentran en transición desde el sistema de cuidados alternativos de tipo residencial hacia la vida autónoma. Se consideró especialmente para ello la voz de los/as jóvenes, y las particularidades de los contextos locales. La indagación se focalizó así en las distintas modalidades de acompañamiento de las transiciones que desarrollan los países que participaron en esta investigación, para relevar si el derecho a la autonomía progresiva es considerado una dimensión del cuidado en los dispositivos residenciales, y cómo es abordado en diferentes dimensiones de la vida de los/as jóvenes (trabajo y educación, fortalecimiento familiar, apoyos sociales, referentes, vivienda y salud).

Al indagar sobre las modalidades de acompañamiento y preparación para el egreso de los/as adolescentes y sobre las maneras en las que, en la dinámica cotidiana de los dispositivos residenciales, se trabaja para la garantía de derechos en clave de autonomía progresiva, la realidad que se visibiliza resulta sumamente compleja e inquietante. En efecto, explorar las formas en las que el cuidado alternativo es provisto en los diferentes tipos de dispositivos residenciales que componen los sistemas de cuidado alternativo, a partir de los relatos de los/as adolescentes sobre características que ha tenido su tránsito institucional, permite advertir que muchos de los derechos de los/as NNA no solo no son respetados, sino que resultan violados o vulnerados por el propio sistema que debería protegerlos.

En ese sentido, si bien el presente estudio tuvo por foco las políticas, acciones y estrategias de acompañamiento del egreso, se basó centralmente en aquello que los/as jóvenes tienen para decir acerca de su paso por dispositivos residenciales. Eso permitió obtener información muy contundente respecto de sus experiencias, así como identificar diversas y variadas falencias del sistema de protección de derechos, que en ocasiones no permitió —o directamente impidió— que los/as adolescentes pudieran ser revinculados/as con su familia o con su entorno comunitario mucho tiempo antes. Por eso, este estudio proporciona un prisma privilegiado para observar y problematizar las fallas, incongruencias y debilidades de un sistema que, si bien durante los últimos años fue significativamente transformado en la región en lo que hace a su dimensión normativa e institucional —a partir de la sanción de leyes de protección integral y de la creación de organismos y programas en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño—, en el plano de las prácticas concretas aún presenta serios déficits en su adecuación al paradigma internacional de derechos humanos de la niñez.

Al mismo tiempo, esta investigación se ha propuesto analizar las prácticas de referencia en el acompañamiento de las transiciones de egreso, así como reconocer y analizar experiencias locales de trabajo que hayan resultado efectivas y/o significativas para los/as jóvenes, a los fines de identificar y sistematizar prácticas que permitan proyectar cursos de acción novedosos.

Por último, cabe destacar que esta indagación se desarrolló en un momento en el que muchos países de la región están sufriendo una nueva avanzada de políticas neoliberales y de ajuste estructural. En algunos casos, eso además está acompañado por la impugnación abierta del ideario de derechos humanos: por un lado, se advierte una revalorización de mensajes discriminatorios, misóginos, racistas y clasistas que son un importante retroceso para la agenda de derechos que trabajosamente se había construido en muchos países de la región; por otro, se ha producido una reducción notoria de las partidas presupuestarias destinadas al sistema de protección. En este contexto, analizar las modalidades que adopta el cuidado alternativo de adolescentes y jóvenes y los sostenes que les son o no brindados para que puedan realizar de la mejor manera posible su tránsito a la vida autónoma representa un desafío.

Este informe se organiza en cuatro capítulos: el primero da cuenta de la metodología y del enfoque del estudio; el segundo aborda la dimensión normativa y la institucionalidad de cada uno de los países en los que se desarrolló esta investigación; el tercero describe las realidades de los egresos de adolescentes y jóvenes; y el cuarto presenta las estrategias y las acciones formales e informales que se desarrollan para la transición, en términos de los diferentes derechos que el sistema de cuidados alternativos debería garantizar a los/as jóvenes y jóvenes, con el fin de acompañar su transición a la vida autónoma. Por último, se sumarian los principales resultados de este estudio, y se realizan algunas consideraciones finales y recomendaciones.

Resumen Ejecutivo



Capítulo 1. Metodología y enfoque del estudio

- El propósito de la investigación es generar aprendizajes y recomendaciones para desarrollar políticas públicas de apoyo a la transición de adolescentes y jóvenes desde el sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú.
- Las preguntas de investigación fueron: ¿Cuáles son las políticas, estrategias y acciones, formales e informales, desarrolladas para promover y acompañar las transiciones de adolescentes y jóvenes del sistema de protección de derechos? ¿En qué medida esas acciones incorporan las premisas de derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (en adelante: NNAJ), y resultan efectivas, eficientes y sostenibles?
- La investigación supuso una fase de diseño, de abril a mayo de 2019, que implicó el relevamiento de información preliminar y bibliográfica, la elaboración de instrumentos de producción de datos, su socialización con los equipos de investigación de los países participantes en el estudio, y la realización de una prueba piloto de grupo focal con adolescentes en Argentina.
- El trabajo de campo se realizó en paralelo en cada uno de los países, de junio a agosto de 2019. En cada uno se realizaron entrevistas a 5 tipos de actores con similares instrumentos de recolección de información: 1) Autoridad nacional de infancia; 2) Autoridad provincial de infancia, en especial del sistema de cuidados alternativos; 3) Director/a de dispositivo residencial; 4) Profesional del equipo técnico de dispositivo residencial; 5) Referente formal o informal. Se realizaron también dos grupos focales con adolescentes institucionalizados/as y con jóvenes egresados/as.
- En total, 100 adolescentes y jóvenes de entre 13 y 27 años fueron consultados/as. El 65% son mujeres y el 35% varones. La mitad en situación de preegreso del dispositivo residencial y la otra mitad ya habían egresado.
- Se entiende por egreso al proceso que atraviesa un/a NNAJ que se encuentra en un dispositivo de cuidado alternativo, residencial o en ámbito familiar, para dejar de estarlo. Se considera al egreso como un proceso, no como un corte abrupto, que debería iniciarse desde el momento en que se produce el ingreso al sistema de cuidados alternativos. Implica el momento previo a la salida, la salida y también la experiencia postsalida. Por ello, esta investigación conceptualiza a dicho proceso como una transición.
- Se pudo constatar que las investigaciones específicas sobre el acompañamiento de las transiciones de jóvenes separados/as de su medio familiar, si bien aportan datos sustantivos para

comenzar a analizar el problema, son aún escasas en la región.

- La investigación no tuvo restricciones significativas, sólo las relativas a la falta de información estadística sobre NNAJ en dispositivos residenciales. Se priorizó obtener una mirada panorámica sobre las principales características del sistema. Por ello, en cada uno de los países se tomó como punto focal un estado o provincia, a saber: Buenos Aires (Argentina), Cochabamba (Bolivia), São Paulo (Brasil), Cali (Colombia), Nueva León (México) y Lima (Perú).

Capítulo 2.

El cuidado alternativo en la región.

Legislación, institucionalidad y cursos previstos de acción para la desinstitucionalización y la transición.

Legislación e institucionalidad de los sistemas de promoción y protección de NNAJ

- Los países en los que se llevó a cabo la investigación adecuaron su legislación a los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante: CDN), en un arco temporal que va desde 1990 a 2014. Paulatinamente receptaron los principales lineamientos de este enfoque de derechos y adoptaron Códigos de Niñez o leyes especiales de protección de los derechos de NNAJ.

- Todas sus legislaciones sostienen que los/as NNAJ tienen derecho a crecer y desarrollarse en su familia de origen o, cuando ello no sea posible, en un entorno familiar alternativo; que la falta de recursos materiales de las familias en ningún caso fundamenta la separación del/de la NNAJ de su medio familiar, y que es responsabilidad del Estado brindar asistencia adecuada a las familias para que puedan satisfacer las necesidades de los/as NNAJ bajo su cuidado. A pesar de estas previsiones legislativas, a partir de los testimonios de trabajadores/as y jóvenes, detectamos que continúa siendo un rasgo persistente la adopción de medidas de separación de un/a NNAJ de su medio familiar por situaciones de vulnerabilidad vinculadas a la pobreza y otras causas sociales.

- La arquitectura institucional prevista por cada uno de los países para materializar los diferentes postulados normativos relativos a infancias y adolescencias combina una institucionalidad que se despliega en tres niveles: nacional o federal, provincial y municipal. Argentina, Brasil y México tienen un régimen de gobierno federal, mientras que en Bolivia, Colombia y Perú se

tiene un gobierno unitario o centralizado. Los órganos rectores previstos en materia de infancia tienen la atribución de promover políticas y acciones de garantía y restitución de derechos de los/as NNAJ. Sin embargo, en todos países de la investigación las prestaciones en materia de protección de la infancia se encuentran descentralizadas a los estados subnacionales.

- La idea de sistema de protección está presente de diversas maneras en las legislaciones, que promueven así la transversalidad e intersectorialidad en las políticas de infancia.
- En todos los países hay procedimientos de actuación protocolizados para los organismos del sistema, pero no se aplican estándares de calidad. Existe heterogeneidad de cada sistema, subsistema y dispositivo en función de criterios y recursos disponibles.
- La falta de información confiable constituye un obstáculo de importancia para el desarrollo de políticas públicas sustentadas en el enfoque de derechos. Si bien a nivel regional han existido avances significativos, aún persisten importantes falencias en la caracterización que cada país realiza de la situación de los/as NNAJ en el sistema de cuidados alternativos, y no es posible contar con información precisa.
- A partir de la información oficial relevada en esta investigación, es posible advertir que, del total de población de NNA, la proporción de NNA institucionalizados/as oscila entre 0,06% en México y 0,22% en Bolivia. No obstante, es preciso tener en cuenta que todos los países se destacan por el subregistro de NNA privados de cuidados parentales. En la mayoría de los casos, la población de adolescentes y jóvenes institucionalizados/as prevalece por sobre otros rangos etarios. En Argentina y Bolivia el 40% y el 43%, respectivamente, son adolescentes y jóvenes, de entre 13 años y más de 18 años. En Brasil el 36% tienen entre 12 y 17 años, y en México el 17% del total de NNAJ tienen entre 15 y 19 años. Colombia y Perú no presentan datos desagregados por edad.
- En relación con las medidas de separación del niño/a de su medio familiar, todas las legislaciones señalan que deben ser excepcionales y por el menor tiempo posible, mientras se trabaja en pos de la reintegración familiar o de una solución definitiva.
- En Argentina, Colombia y México los encargados de adoptar las medidas de separación de NNAJ de su medio familiar son organismos administrativos de protección de derechos y la autoridad judicial tiene una participación secundaria. En Bolivia, Brasil y Perú el procedimiento es mixto, el inicio de las actuaciones corresponde a organismos de tipo administrativo, y la autoridad judicial decide y controla la medida de separación de NNAJ de su medio familiar.
- En relación con los motivos por los cuales se adoptó una medida de separación de los/as NNAJ de su medio familiar, la in-

¹ La protección en el sistema de cuidados alternativos se extiende formalmente hasta la mayoría de edad civil que, en todos los países seleccionados, se alcanza a los 18 años.

formación construida es poco confiable y resulta muy poco comparable. Más allá de que haya una preeminencia de situaciones catalogadas como «violencia» y/o «negligencia», debe considerarse la variable de que en la mayoría de los casos el trasfondo está dado, además, por situaciones ligadas a la falta de recursos económicos y materiales de las familias de origen. Por ejemplo, en Brasil la mayor parte de los/as NNAJ institucionalizados/as son negros/as o mestizos/as, lo que además da cuenta de procesos de segregación racial y estigmatización.

- Las legislaciones de todos los países, así como otros lineamientos técnicos, priorizan las modalidades de cuidado alternativo en ámbitos familiares sobre el acogimiento de tipo residencial. Asimismo, en algunas normativas se señala como meta la «desinstitucionalización» de los/as NNAJ. No obstante, el número de NNAJ en dispositivos residenciales es mucho mayor que la cantidad de NNAJ en acogimiento familiar, y esta última resulta una modalidad mucho menos extendida. Si bien los países han receptado de modos diversos las Directrices de Naciones Unidas sobre Modalidades de Cuidado Alternativo (2009), es tenue su influencia en tanto continúan existiendo instituciones que no se adaptan a los estándares provistos.
- Hay una tendencia a establecer plazos máximos de duración de las medidas de separación de NNAJ de su medio familiar. No obstante, esos plazos difícilmente se cumplen. Además, en esta investigación se pudo documentar que la revisión periódica y regular que deberían tener las medidas no ocurre o, si ocurre, es deficiente y se reduce a mera formalidad burocrática.
- No todas las normativas establecen explícitamente la obligación de elaborar un plan de restitución de derechos en el caso de NNAJ separados/as de su medio familiar. A nivel nacional, sólo México lo prevé en su legislación. En otros países, se contempla en algunas leyes provinciales o en protocolos; tal es el caso de Argentina.
- El cese de las medidas debería ocurrir en el menor tiempo posible e idealmente su desenlace debería ser la reintegración del/de la NNAJ a su familia de origen, familia ampliada o entorno comunitario. Cuando no es posible o conveniente que ello ocurra, la otra causa de cese es la adopción del/de la NNAJ. En esos casos debe actuar el Poder Judicial —salvo en Perú, donde el trámite es administrativo— y se procede a declarar a ese/a NNAJ en situación de adoptabilidad. En los casos en que ninguna de estas alternativas ocurre, es habitual que los/as NNAJ continúen en el sistema de cuidados alternativos, en muchos casos, hasta su mayoría de edad¹. Estas situaciones no son infrecuentes. Esos/as NNAJ permanecen dentro del sistema de cuidados alternativos durante mucho tiempo, lo que genera nuevas y diversas vulneraciones de derechos.
- Sobre el tiempo de permanencia de NNAJ en dispositivos de

cuidado, se disponen datos oficiales sólo para Brasil, México y Argentina. Si bien no son comparables entre sí, porque cada uno recolecta la información de manera diferente, se puede observar que aún subsisten períodos de permanencia prolongados. De los/as jóvenes que participaron de los grupos focales, un 37% había vivido en dispositivos de cuidado más de 10 años, un 41% entre 4 y 9 años, y un 17% entre 1 y 3 años; sólo un 5% había vivido menos de doce meses en dispositivos de cuidado.

«Yo cuando entré por primera vez, tenía 9 años, y me decían que iba a estar por un tiempo, porque era la típica niña que lloraba porque quería ver a mamá (...). Me habían dicho algo así de "bueno, vas a estar por un par de meses y después vas a salir y te vas a ir con tu familia", pero (...) eso se alargó y estuve varios años en el hogar» (joven preegresada, Argentina).

- En relación con los tipos de egreso de los adolescentes consignados por los funcionarios y por las autoridades competentes, predominan dos grandes tipos: la revinculación familiar y el egreso autónomo.

El cuidado alternativo en la región

- En los países seleccionados el sistema de cuidados alternativos se compone mayormente por dispositivos de tipo residencial, con una proporción muy minoritaria de dispositivos de tipo familiar. La mayoría de los dispositivos residenciales son de gestión privada —salvo en Perú y Colombia, donde no hay datos al respecto—, con una predominancia de instituciones religiosas en la prestación de este tipo de servicios.
- Los dispositivos reciben supervisión de los estados subnacionales. Sin embargo, se limita a cuestiones de índole administrativa o habilitación edilicia.
- Las situaciones de los/as NNAJ son muy disímiles, ya que hay una gran heterogeneidad en las prácticas y rutinas institucionales, en los diferentes recursos económicos, relacionales y humanos que poseen los distintos dispositivos y también en las concepciones de cada institución sobre los/as adolescentes, sus necesidades y sus derechos. Todo ello incide en la preparación y acompañamiento de las transiciones de los/as jóvenes muy fuertemente.

«Depende de la institución y quién te toque» (joven egresada, Argentina).

- Otra diferencia significativa, que es clave en el trabajo orientado al egreso, se da entre aquellos dispositivos en los que pre-

valece una lógica de autosuficiencia, que resuelven todo puertas adentro de la institución, y aquellos otros más integrados al medio social, que ofrecen a los/as jóvenes las posibilidades de mayor inserción en redes comunitarias y barriales a partir de compartir espacios educativos y recreativos con otros/as jóvenes, y así ampliar sus redes de relaciones.

- Más allá de la gran variabilidad existente entre los distintos dispositivos residenciales, su común denominador es que se trata de centros que brindan acogimiento residencial a una cantidad variable de NNAJ; se caracterizan por la rotación del personal en turnos y por la falta de singularización en la provisión del cuidado.

- Desde un aspecto normativo, Argentina y Brasil cuentan con Protocolos que establecen procedimientos para el cuidado de NNAJ que involucran a todos los organismos del sistema de protección. Sin embargo, en todos los países estudiados, el trabajo concreto para el acceso a derechos recae fuertemente sobre los dispositivos residenciales. Es escasa la participación de otros actores en el seguimiento de la situación de los/as NNAJ institucionalizados/as.

- Los/as agentes de los dispositivos residenciales en la cotidianidad de su tarea tienen la sensación de que no hay sistema, ya que la articulación interinstitucional es muy escasa, fundamentalmente con algunas áreas de políticas públicas. Para suplir esa deficiente articulación, los dispositivos residenciales realizan alianzas y acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, e incluso con organismos internacionales de cooperación y apoyo técnico, y con empresas privadas, para garantizar el acceso de los/as NNAJ a derechos. Dado que la calidad y la eficacia de esas articulaciones dependen esencialmente de los equipos locales, las disparidades son contundentes. Si bien en algunos casos las articulaciones prosperan y garantizan derechos y calidad en el cuidado, ello es muy desigual entre cada dispositivo.

Legislación, institucionalidad y cursos previstos de acción para la transición de adolescentes hacia la vida autónoma

- No existen demasiadas previsiones legislativas en relación con los/as jóvenes que cumplieron la mayoría de edad estando institucionalizados/as. De hecho, la preparación para la vida autónoma y el egreso son abordados de manera dispar en la región. Sólo Argentina cuenta con una legislación específica que contempla extender la protección del Estado más allá de los 18 años y garantizar el acompañamiento de la transición. La Ley nacional 27.364/2017 crea el Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales (en adelante: PAE)

y es pionera en la región. Este programa estipula un acompañamiento personalizado y una asignación económica mensual equivalente al 80% de un salario mínimo vital y móvil (a junio de 2019, 430 dólares). Asimismo, insta al poder ejecutivo a implementar políticas destinadas a otorgar facilidades en materia habitacional y laboral para adolescentes que egresan.

- Por su parte, las leyes de protección de NNAJ de Bolivia, Brasil, Perú y México mencionan de manera general la responsabilidad que tienen los dispositivos residenciales en preparar gradualmente a los NNAJ para el egreso, pero no cuentan con lineamientos específicos, salvo la indicación de preparar a los/as jóvenes para la vida autónoma a través de competencias laborales, así como de apoyo psicológico. En Brasil, las Orientaciones Técnicas para Servicios de Acogimiento para niños y adolescentes, de 2009, crean República Jovem, una modalidad de acogimiento residencial para jóvenes de entre 18 y 21 años que tiene el objetivo de fortalecer a sus usuarios, procurando del desarrollo de su autonomía, inclusión social y ejercicio de la ciudadanía. Colombia, en 2017, creó la estrategia nacional Proyecto Sueños, Oportunidades para Volar, cuya población objetivo son los NNAJ entre 14 y 25 años con declaración de adoptabilidad o que cumplieron la mayoría de edad en los servicios de protección. Su objetivo es fortalecer a los NNAJ para facilitar su integración social a través de formaciones académica y laborales, promoviendo su sentido de identidad, pertenencia y afiliación, con miras a desarrollar una vida autónoma e independiente. Una de las estrategias es la Casa Universitaria, una modalidad de atención residencial para jóvenes que se encuentren adelantando sus estudios superiores o de formación para el trabajo.
- Argentina y Colombia cuentan con enfoques más abarcativos del acompañamiento de las transiciones. En ambos casos, la preparación inicia en la adolescencia, desde los 13 y 14 años respectivamente, y el apoyo se extiende luego de alcanzada la mayoría de edad. Además, tanto la ley argentina como las orientaciones técnicas colombianas detallan múltiples áreas a trabajar, que abarcan capacidades transversales para la vida autónoma, educación y formación para el empleo, temas de ciudadanía, vivienda, tiempo libre, etc.
- Estas iniciativas son aún incipientes y limitadas en sus alcances. Por ejemplo, en Brasil sólo hay 25 unidades de República Jovem en todo el país. En Argentina, la reglamentación de la ley restringió su espíritu y el programa, hasta septiembre de 2019, sólo alcanzó a 103 jóvenes de un universo de 4.902. Si bien la situación de Colombia es levemente diferente, puesto que el Proyecto Sueños, según las estadísticas oficiales, se encuentra trabajando actualmente con 17.200 adolescentes y jóvenes, aún no se han realizado investigaciones específicas que puedan dar cuenta de su impacto e incidencia en las transiciones de los/as

jóvenes. Con todo, entendemos que la propia existencia de leyes específicas o la formalización de proyectos y programas es indicativo de la problematización y visibilización de la problemática.

- La idea de realizar una preparación gradual para el egreso autónomo de los/as jóvenes y no esperar a la mayoría de edad, se encuentra, de una forma u otra, en el horizonte de los/as funcionarios/as de todos los países. En la mitad de los países consultados hay normativas, programas o protocolos que orientan el trabajo para el egreso.
- Los/as trabajadores de los dispositivos residenciales reconocen la necesidad de instalar la noción de transición y trabajarla paulatinamente mediante la adquisición de habilidades prácticas tales como el uso del dinero, del transporte público, la realización de trámites, y/o de controles de salud.
- No obstante, las afirmaciones relativas a la necesidad de preparar a los/as adolescentes para su egreso autónomo son problemáticas al menos en dos sentidos: por un lado, porque revelan una suerte de inexorabilidad, que consiste en creer que una vez que han “fracasado” los intentos de revinculación familiar o de adopción de los/as NNAJ cuando son pequeños/as, el sistema ya no puede hacer nada hasta que egresen por mayoría de edad. Por otro, porque dejan entrever que no existe una política orientada a lograr la desinstitucionalización de los/as NNAJ a partir de la implementación, por ejemplo, de modalidades de cuidado de tipo familiar.

Capítulo 3.

Estrategias y acciones de acompañamiento de las transiciones en la región

- Las estrategias y acciones que se desarrollan para la transición al egreso en los diferentes países son, en términos generales, escasas, diversas, fragmentarias y poco planificadas.

«No estamos preparadas para afrontar la vida autónoma. (...) A uno no lo preparan para lo que es la vida allá afuera, a uno lo tienen en una burbuja y en realidad así no funciona la sociedad» (joven preegresada, Colombia).

Para analizar las estrategias y acciones que se desarrollan para la transición, la investigación se propuso relevarlas a través de las siguientes dimensiones:

El derecho a la convivencia familiar

- Más allá de las particularidades locales, en todos los países las políticas orientadas a trabajar de manera integral con las fami-

lias, a fin de lograr la reintegración de los/as NNAJ institucionalizados/as, no existen o se encuentran muy poco desarrolladas. Existen pocas acciones sostenidas para brindar sostén económico y afectivo o garantizar el acceso a la salud, de manera tal de generar las condiciones para que los NNAJ puedan retornar a convivir con sus familias de origen. Como esas acciones no existen a veces las revinculaciones son fallidas y los/as NNAJ deben reingresar al sistema de cuidados alternativos. Ello, además de ocasionar gran angustia, refuerza los preconceptos respecto de las incapacidades de esas familias y alarga en consecuencia los tiempos de la institucionalización.

- Algunos países cuentan con programas de apoyo familiar, pero son poco desarrollados o parten de una concepción sobre las familias que las pone a prueba más de lo que las ayuda. Por ejemplo, en México el programa de fortalecimiento familiar brinda cursos obligatorios a las familias que identifica como carentes de habilidades parentales y luego deben rendir examen, asistir a escuelas de padres o sesiones terapéuticas, pero no están previstos apoyos económicos ni un trabajo que permita materializar la reintegración de los/as NNAJ.
- El vínculo fraterno cuando los/as hermanos/as se encuentran en diferentes dispositivos, en ocasiones, tampoco es promovido y resulta difícil de mantener.
- El contacto de los/as jóvenes con sus familias varía según cada dispositivo. En algunos es promovido y los/as agentes se encargan de buscar algún referente familiar con el que puedan vincularse los/as NNAJ. En otros, los contactos sólo pueden efectivizarse si las familias concurren a los dispositivos y se ajustan a los días y horarios de visitas que suelen ser muy estrictos y rígidos. Mientras que, en otros casos, la vinculación con las familias es directamente desalentada o impedida.
- En algunos dispositivos existe un fuerte prejuicio sobre las familias e incluso trabas burocráticas para lograr la vinculación, tales como pedidos de autorizaciones diversas, aun cuando no medie una medida cautelar de prohibición de acercamiento u otra medida. Por ejemplo, en Perú los adolescentes relataron que para salir a visitar a su familia, el trámite resulta engorroso y a veces necesitan permisos judiciales.
- La reintegración familiar es muy difícil de lograr y para los/as jóvenes es uno de los temas más importantes. En los casos de Bolivia, Perú y México se debe fundamentalmente a la situación de pobreza estructural en la que se encuentran las familias y al escaso trabajo para revertirla.

«La actividad que yo quisiera sugerir es de que me sigan apoyando con los estudios, porque para mí es muy importante, porque yo soy el mayor de la familia, que va a mejorar pues de todo el estudio, pues porque quiero ayudar a mi familia, con dinero, con...» (varón preegresado, México).

- Los traslados bruscos de dispositivos también atentan contra el derecho al mantenimiento de vínculos con sus familias de origen, y ello repercute negativamente en las posibilidades de revinculación una vez que los/as jóvenes egresen del dispositivo, por ejemplo, por mayoría de edad.

«En mi caso yo no tenía a nadie, absolutamente nada, había estado tantos años ahí» (joven egresada, Perú)

«Me gustaría que se le dé terapia a toda la familia para que tú estés en tu vida independiente, pero que estés en una buena relación con tus familiares, los familiares son muy importantes, queramos o no, nos dan identidad» (joven egresado, México).

El derecho a la identidad

- En general, el derecho a la identidad de los/as NNAJ es interpretado en términos de la posesión de documentación personal. Otras facetas de este derecho, como el acceso a la información sobre la historia familiar o incluso sobre su propia historia personal y el respeto por la identidad cultural no son tenidas en cuenta. En algunos dispositivos directamente los/as NNAJ no tienen acceso a su legajo personal o no saben que pueden, si lo desean, acceder a esa información.
- La falta de singularización en la provisión del cuidado también afecta el derecho a la identidad. Los/as NNAJ son expuestos a un proceso de despersonalización ya que la uniformización y homogeneización del sistema residencial suprime la individualidad y/o deja poco espacio para las necesidades específicas de cada adolescente.
- Una situación similar se observa en relación con la identidad de género. La división de los dispositivos por sexo y la escasa atención que se brinda a las identidades autopercebidas de género o a la diversidad sexual ha sido una constante en todos los países.
- Los/as NNAJ institucionalizados/as sufren discriminación por vivir en un dispositivo residencial, pero además por cuestiones relacionadas con la pobreza y la cuestión racial. Esto pocas veces es trabajado por los equipos técnicos de los dispositivos que las enuncian acriticamente.

«Como están tantos años, pierden su identidad, a veces muchos de ellos tienen vergüenza de su mamá, o en el colegio también nos ha tocado escuchar que "no digas que soy de una institución"» (referente informal, Bolivia).

- La falta de un trabajo orientado a contemplar las múltiples facetas del derecho a la identidad no sólo genera las condiciones para que se continúe vulnerando, sino también resulta un obstáculo en el trabajo tendiente al acompañamiento de las transiciones de los/as jóvenes a la vida por fuera del dispositivo residencial.

Derecho a la información, a opinar y a ser oído

- Desde la perspectiva de los/as jóvenes la preparación para el egreso no existe o es demasiado tardía. Muchos/as sostuvieron que habían supuesto que el egreso es a los 18 años porque vieron que era la experiencia de sus pares, pero no porque se los hayan comunicado explícitamente, lo que configura una nueva vulneración de derechos ya que no han recibido información sobre una situación que será central en sus vidas.

«Yo entré a la casa hogar cuando tenía 11 meses, o sea, era una bebé. Obviamente nadie me dijo nada... cuando fui creciendo tampoco me dijeron nada, simplemente lo supe. Cuando las niñas cumplían 18 años, ya no estaban» (joven egresada, México).

- El derecho a la participación debería ser un principio transversal sustentado en el derecho de los/as NNAJ a ser escuchados y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta de acuerdo a su edad y grado de madurez (art. 12, 13, 14 y 15 CDN). Sin embargo, también prevalece una interpretación restrictiva. En los dispositivos se considera que este derecho está garantizado en cuanto se organizan asambleas o encuentros entre jóvenes y trabajadores para resolver problemas puntuales de convivencia.
- En raras ocasiones los/as adolescentes son citados/as y/o escuchados/as por el juzgado u organismo administrativo.
- El diálogo no es la norma en la gestión de los dispositivos, más allá de que en algunos se fomente y estimule. La opinión de los/as adolescentes rara vez es tenida en cuenta cuando se trata de las reglas que están obligados a cumplir y a sus proyectos actuales, como pasa por ejemplo con horarios, visitas, autorizaciones para salidas, actividades que pueden o no realizar.
- Ello afecta gravemente el acompañamiento de las transiciones de los/as jóvenes, puesto que, una vez más, en lugar de atender su singularidad y sus expectativas, la única participación considerada válida es aquella que se prescribe como la adecuada y correcta, según la perspectiva institucional.
- En relación con el derecho a la participación, los/as adoles-

centes han destacado La Red de Jóvenes de Aldeas Infantiles SOS Colombia, que reúne a adolescentes que han crecido en el sistema de protección y, en Argentina, Guía Egreso, desarrollado por Doncel, un colectivo de egresados que realiza acciones de acompañamiento entre pares, como así también de incidencia y abogacía sobre la situación de los/as NNAJ en el sistema de cuidados alternativos.

El derecho a la autonomía progresiva

- El derecho a la autonomía progresiva es generalmente interpretado en términos de una mayor responsabilización de los jóvenes a medida que crecen y un progresivo grado de independencia y libertad. No obstante no se han identificado otro tipo de acciones regulares y sistemáticas orientadas a promover este derecho.
- En algunos dispositivos, se han identificado experiencias totalmente contrarias al derecho al desarrollo y la autonomía progresiva. Por ejemplo, no dejar salir a los adolescentes del dispositivo, ni siquiera para ir a trabajar, o no proporcionarles dinero para que se puedan manejar solos/as fuera de la institución. Además, los/as adolescentes también refirieron que los talleres impartidos en los dispositivos son repetitivos y sobre temáticas que poco tienen que ver con su realidad o sus necesidades.

«Los talleres son repetitivos, no aportan más. Deberían hacer talleres para saber realmente cómo será la vida cuando uno salga de la casa, cómo pagar los servicios, cómo se pagan y ver la factura, saber los tipos de trabajo que hay, cuánto deberían pagarnos. Nosotros venimos de un proceso que desde que estamos en la institución, nos dan los mismos talleres que son los de educación sexual, sustancias psicoactivas; nosotros ya sabemos eso» (joven preegresado, Colombia).

- En general, se tiende a promover una figura idealizada del egreso, según la cual la persona que tiene un «egreso exitoso» es aquella que sabe expresar lo que siente y manejar sus emociones, una persona estable, tolerante y proactiva, también ahorrativa, limpia, ordenada y con «buena actitud». Estas exigencias se observan también en el discurso de los/as jóvenes. Muchas veces, ellos/as mismos/as han adquirido un discurso meritocrático, que pone al esfuerzo individual por delante de su derecho a tener una transición acompañada.
- La vida en dispositivos de cuidado residencial no contribuye a la preparación para asumir las diferentes responsabilidades que plantea la vida fuera de una institución. En esa línea, los/as jóvenes reclaman margen para ensayar y equivocarse, y no ser juzgados/as o amenazados/as con la pérdida de derechos.

«Mucho control y poco diálogo» (jóvenes egresados, Brasil).

«No conocemos mucho del mundo afuera, porque nos mantienen encerradas, y aparte con poca información»
(jóvenes preegresados, Bolivia).

El derecho a la salud

- El derecho a la salud presenta diferentes inconvenientes que se vinculan con las dificultades de articulación y la deteriorada y escasa oferta que existe en el sistema público de salud en los países de la región.
- Algunos dispositivos, para subsanar esas deficiencias, cuentan con médicos/as que trabajan tiempo completo en la institución o bien canalizan la atención mediante alianzas con médicos/as y consultorios privados. De este modo, se generan prácticas que tienden a cerrar aún más la institución.
- Dependiendo del dispositivo en el que se encuentren, hay más o menos acompañamiento para que los/as adolescentes asuman prácticas de salud tales como gestionar turnos, conocer el calendario de vacunación, ir al centro de salud, etc. Los tratamientos psicológicos también son usuales, aunque en algunos países no es sencillo su acceso.
- Las cuestiones relacionadas con la salud sexual suelen abordarse a través de talleres en los dispositivos. Sólo en Colombia el acceso a estos talleres está garantizado desde el organismo nacional de protección en forma articulada con el sistema de salud; en los restantes países, este tipo de acciones depende de los diversos dispositivos. Así hay casos en que no se realiza ninguna acción y otros en que, desde una lente muy restrictiva, sólo se transmite información sobre métodos anticonceptivos.

«A mí nunca me dieron plática de sexualidad, yo lo leí, pero mis compañeras ni eso, cuando entré a la secundaria éramos cinco, tres están embarazadas con cuatro o cinco hijos ya, o sea porque sales de la casa hogar con muchas carencias emocionales y el primer tipo que te habla bonito y ya, y no, o sea las pláticas de sexualidad son súper importantes, no todos son autodidactas» (mujer egresada, México).

- En Argentina y Brasil es altamente significativo que, incluso en los dispositivos residenciales no especializados en salud mental, haya una proporción muy importante de adolescentes que tienen diagnósticos de alguna patología de salud mental y se encuentran medicalizados. Además, las crisis emocionales que los/as adolescentes atraviesan en algunos dispositivos son tapadas con medicalización en lugar de generarse espacios terapéuticos y de escucha.

«Lo único que tenía de malo ese hogar es que nos medicaban mucho. Nos daban la medicación, era uno no más, lo llevaba el psiquiatra y nos llenaba de medicación, y eso a mí me hacía muy mal, yo no me podía levantar a hacer la tarea del colegio a veces, dormía mucho» (joven egresada, Argentina).

- Si el acompañamiento del egreso es escaso y poco consistente en la generalidad de las experiencias, en el caso de NNAJ con algún tipo de discapacidad o afectaciones de salud mental esta situación se agrava, ya que no existe ninguna previsión específica para garantizar el derecho a la convivencia familiar de estos/as NNAJ.

Derecho a la educación y empleo

- Los actores que han participado de esta investigación coinciden ampliamente en identificar tres factores centrales a considerar para acompañar las transiciones: educación, empleo y vivienda.
- El acceso a la educación se revela como una preocupación para todos los dispositivos. La gran mayoría de los/as adolescentes han referido que en los dispositivos residenciales les alentaban a ir a la escuela por fuera de la institución.
- Sin embargo, son múltiples las situaciones que implican restricciones en el acceso a la educación: el atraso en el aprendizaje, la falta de documentación, los traslados de dispositivos, el carácter expulsivo de algunos establecimientos educativos, la estigmatización a la que se enfrentan los/as jóvenes por vivir en un dispositivo residencial. Además, en algunos casos, la falta de escolarización se cierne como amenaza y en lugar de alentarlos a estudiar, desde los dispositivos se los coacciona a estudiar.

«Yo también sufrí muchos episodios de acoso escolar...aún más cuando todos íbamos a la misma escuela, por ejemplo: ¡Miren el transporte del hogar! ...me humillaban...a veces lloraba de vergüenza, pero después me acostumbré...a veces decía que vivía con mis tíos y mis primos» (joven egresada, Brasil).

- Cabe resaltar que en algunos dispositivos, los/as adolescentes que tienen afecciones de salud mental y/o dificultades de aprendizaje reciben educación individual al interior de las instituciones. En el mismo sentido, en algunos dispositivos de México prevalece la modalidad de escuelas primarias y secundarias dentro de la misma institución, lo cual refuerza el carácter institucionalizante del cuidado residencial.
- El acceso a tecnologías de información y comunicación es una materia pendiente en la mayoría de los países. En los dispositi-

vos no hay internet, computadoras y celulares, o sus usos están restringidos. En algunos casos los trabajadores “confiscan” el celular a los/as adolescentes cuando permanecen en el dispositivo.

- En relación con el egreso, el apoyo para finalizar la educación secundaria es variable y se liga con la posibilidad de tener garantizado algún mínimo nivel de ingreso que permita a los/as jóvenes disponer de tiempo para estudiar, sin trabajar muchas horas, y de la resolución de la cuestión habitacional. Para continuar estudiando es usual que los/as jóvenes soliciten autorizaciones excepcionales para permanecer en los dispositivos residenciales de manera de poder finalizar o continuar sus estudios. Este tipo de pedidos son resueltos, en general, de manera muy discrecional y arbitraria por las autoridades de los dispositivos.
- El acceso a la educación superior es muy restringido en el caso de aquellos que deben egresar, ya que en muchos casos no finalizaron la educación secundaria o no cuentan con los recursos económicos para sostenerlo.
- En cuanto a la inserción laboral de los/as jóvenes institucionalizados/as, en los distintos países se ha hecho mención a algunos planes nacionales de inserción en el primer empleo²; también a la existencia de talleres o cursos de capacitación laboral brindados por ONG, en Bolivia, México y Argentina, y de algunas iniciativas puntuales de inserción en el empleo, mediante bolsas de trabajo o la generación de redes. No obstante, es muy importante destacar que, si bien las dificultades de inserción en el empleo y la precarización laboral son problemas que afectan a los/as jóvenes en su conjunto, se agudizan sobremanera en el caso de adolescentes institucionalizados/as. El trabajo precario, escasamente remunerado y de baja calidad, parece ser la norma para estos/as jóvenes. A ello se suma una notoria y persistente clave de lectura informada por el género y la clase, mediante la cual la inserción laboral para las adolescentes mujeres institucionalizadas es ser niñeras y/o empleadas domésticas.

Derecho a la vivienda

- La problemática de la vivienda es también dificultosa y limitante para proyectar un egreso autónomo. Las experiencias más valoradas por los/as jóvenes fueron las casas de preegreso y residencias juveniles —en Argentina y Brasil, particularmente—, en donde grupos de adolescentes conviven en una casa y se hacen cargo de su funcionamiento. No obstante, son iniciativas muy limitadas.
- Los/as jóvenes coinciden con el hecho de que la vivienda, la educación y el trabajo son prioritarios. Pero, desde su perspectiva, la excesiva y excluyente atención a estas tres variables limitan otros aspectos que resultan centrales para

² Por ejemplo, Brasil con el programa Jovem Aprendiz y ACES-SUAS Progredir.

efectivizar un plan de egreso, como el apoyo emocional y el acceso al deporte o la cultura.

El derecho al ocio y la recreación

- Los dispositivos tienen una diversa oferta de actividades recreativas o culturales —deportes, talleres artísticos— según donde estén localizados, la inserción que posean en redes comunitarias y barriales y los recursos económicos disponibles. El acceso de los jóvenes a esas actividades también varía según los dispositivos. En algunos hay un gran control de horarios y de las actividades que los/as adolescentes realizan; no reciben autorización para realizar ninguna salida, excepto a la escuela o compromisos definidos previamente. Además, supeditan esas actividades a la buena conducta de los/as adolescentes. No obstante, también ocurre lo inverso, y así existen situaciones cercanas a la negligencia, dejando a voluntad del/de la adolescente dónde ira y cuándo volverá.

«Creo que, de portarnos bien y obedecer, ya que los educadores o los coordinadores llegan a confiar en nosotros, en la confianza que nos tienen y ellos nos abren más puertas para que podamos, por ejemplo, viajar acá y saber más y conocer a personas» (joven preegresado, Bolivia).

- Muchas salidas suelen realizarse en grupos y/o junto a jóvenes de otros dispositivos, lo que fomenta una dinámica vincular que reproduce una lógica endogámica en las relaciones que entablan los/as adolescentes; esto se verifica en las amistades o noviazgos con jóvenes que están también institucionalizados/as.
- Los/as jóvenes identifican estas actividades como muy importantes para su vida social. El ocio y la recreación no son actividades voluntarias, sino que son derechos de los/as NNAJ y componentes centrales para su desarrollo. La articulación de los dispositivos residenciales con los otros organismos integrantes del sistema de protección y otros efectores de las políticas públicas resulta central para desarrollar un trabajo de restitución y garantía de derechos, y para proyectar y desarrollar acciones de acompañamiento del egreso y la transición a la vida autónoma. No obstante, en muchos casos esta articulación depende casi exclusivamente del trabajo que lleven a cabo los/as operadores de los dispositivos residenciales.

Programas de acompañamiento a las transiciones

- Es importante destacar que la preocupación por intervenir en las dimensiones de educación, empleo y vivienda ha repercutido en el diseño de acciones y programas especializados. Sin embargo, tienden a funcionar de manera fragmentaria, ya que apuntan a cada necesidad de manera aislada y no a una restitución integral de los derechos vulnerados.
- En la mayoría de los países hay ONG u organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades y acciones de acompañamiento de las transiciones de jóvenes³. Las mismas tienen diferente alcance e incidencia en la inclusión del tema en las agendas públicas.
- Es notoria, en todos los países, la falta de políticas universales destinadas a lograr la inclusión social de adolescentes y jóvenes. Y si bien existen excepciones, como Bolsa Familia en Brasil y la Asignación universal por hijo (AUH) en Argentina, que son programas de transferencias condicionadas de ingreso, en ocasiones incluso estas políticas son de difícil implementación en el caso de los NNAJ institucionalizados/as.
- Los esfuerzos individuales y aislados de acompañamiento de transiciones de parte de agentes de los dispositivos y/o de programas de acompañamiento no alcanzan para reemplazar la ausencia de políticas integrales e interinstitucionales, lo que genera frustración tanto para los/as jóvenes, como para equipos de organismos a cargo de la protección.
- Las formas que tome el egreso dependen, en la mayoría de los casos, de los dispositivos residenciales y de la disponibilidad o no de recursos. Esto hace que las experiencias sean muy diversas, no solamente por la singularidad de cada joven, sino también, y fundamentalmente, por la variabilidad y heterogeneidad de los dispositivos, tanto en términos de sus recursos económicos como de su proyecto y orientación institucional. Así, encontramos que el egreso puede implicar un corte abrupto y ser experimentado por los/as jóvenes como una expulsión —según las palabras de una joven en Argentina, como un «egreso forzado»— o bien, ser parte de un proceso en el que los/as jóvenes se sienten escuchados/as, acompañados/as y orientados/as en la construcción de una planificación que los ayude a encarar las distintas etapas y acciones que demanda el tránsito hacia una vida autónoma.
- A contramano de los tipos de egreso referidos por funcionarios —revinculación familiar, egreso autónomo o por mayoría de edad, etc.—, los/as jóvenes construyen categorías más amplias y complejas para explicar las transiciones. Para ellos/as, la distinción entre revinculación familiar y egreso autónomo no refleja adecuadamente la gran diversidad de sus trayectorias

³ Así, por ejemplo, en Bolivia la Fundación TIA brinda talleres y cursos para que los/as jóvenes puedan reflexionar sobre la preparación para la vida independiente. En Brasil, el Grupo nÓs del Instituto Fazendo História, desarrolla una metodología de apoyo a los jóvenes en la transición a la vida autónoma. En México, el Programa Esperanza de Back2Back, también trabaja con adolescentes. En Argentina, la Asociación Doncel desarrolla talleres socio-educativos con los/as adolescentes institucionalizados/as, promueve una red socio-laboral, además del programa Guía Egreso conformado por jóvenes preegresados/as y egresados/as del sistema de protección. En Colombia, la Fundación Formación de Futuros realiza un proceso de acompañamiento a jóvenes mediante la implementación de dos programas, Punto de Referencia y Proyecto de Vida. Todas estas iniciativas son valoradas como positivas por los/as jóvenes que las conocían. No obstante, se trata de acciones limitadas en alcance y envergadura, ya que no se implementan en todas las regiones del país, ni abarcan a la totalidad de los/as jóvenes de las localidades en las que se implementan.

y la no linealidad ni fijeza de esos procesos. De hecho, los egresos que se clasifican en una u otra categoría engloban situaciones muy disímiles que los/as adolescentes vivencian, y que pueden incluso ser situaciones de calle o reingresos a otros tipos de dispositivos, como neuropsiquiátricos u hogares para madres solteras.

- Los/as jóvenes critican severamente que, ante la ausencia de preparación gradual, cuando están próximos a alcanzar la mayoría de edad, se promueve una revinculación familiar para que conviva con algún/a pariente con el/la que nunca antes se había intentado revincularle. Si bien, en algunos casos, estos egresos funcionan, generalmente sucede que fracasan y los/as jóvenes se quedan sin contención.
- Ante los “egresos fallidos” los/as jóvenes explican que no hay una oferta de políticas públicas que dé respuesta ante estas situaciones, y tampoco es posible, al ser mayores de 18 años, adoptar una medida de protección y el reingreso al dispositivo en el que se encontraban viviendo o de ingreso a otro dispositivo, lo cual depende de la buena voluntad y discrecionalidad de sus autoridades.
- Se observan, en consecuencia, diseños excluyentes de programas en relación a los tipos de egreso. Por ejemplo, en el caso de Argentina, la reglamentación de la Ley N° 27.364 establece que los/las NNAJ no pueden participar del programa para el egreso autónomo si se considera que tuvieron una revinculación familiar. Una situación similar ocurre en Brasil con el programa República Jovem, ya que si los/as jóvenes en el momento de la salida del dispositivo residencial optan por revincularse con su familia y luego no pueden sustentar ese camino, quedan sin opción y sin respaldo de apoyo socioasistencial para vivienda.
- Las acciones que los/as jóvenes valoran más positivamente para sus transiciones son: 1) la existencia de referentes por fuera del dispositivo residencial, ya que eso les permite tener un apoyo en el exterior; 2) la escucha y el respeto por las propias elecciones; 3) el percibir un apoyo económico que les permita contar con un ingreso estable durante un tiempo; 4) la posibilidad de ingresar a una casa de preegreso o una vivienda asistida.
- En general, el acompañamiento luego de la salida del dispositivo residencial es bastante excepcional, puntual o directamente inexistente. Según los/as jóvenes, el acompañamiento que consiguieron fue porque ellos/as mismos/as lo demandaron y buscaron activamente ayuda, ya que les resultó muy difícil enfrentar en soledad las situaciones que se les fueron presentando.
- El acompañamiento más valorado por los/as jóvenes, en esta instancia, es aquel que le proveen los/as adultos/as de re-

ferencia con los que establecieron lazos duraderos en el transcurso de su institucionalización. También la figura de los/as operadores de los dispositivos de cuidado aparece aquí como significativa en caso de necesitar recurrir a alguien.

Hallazgos

- El ideal normativo establecido por las legislaciones se encuentra lejos de la realidad de niñas, niños y adolescentes separados/as de sus familias. En sus relatos, se constataron diversas **prácticas violatorias de sus derechos** desarrolladas por los organismos.
- Existe fuerte **heterogeneidad entre los dispositivos residenciales**, tanto en los proyectos institucionales, las características de funcionamiento y los recursos disponibles, como así también en las concepciones sobre las adolescencias y sus derechos. Esto genera desigualdad en las experiencias de los/as adolescentes y en sus posibilidades de egreso.
- El **tránsito a la vida autónoma** de adolescentes separados/as de sus familias resulta aún más complejo y desigual que para el resto de las juventudes cuando la asistencia que el Estado debe brindar a sus entornos familiares y comunitarios es escasa e insuficiente.
- Existe **débil articulación** entre los diferentes organismos del Sistema de Protección. Prevalece la resignación sobre que no hay más que “esperar” a que cumplan la mayoría de edad y egresen, produciendo una **desresponsabilización de los actores** del Sistema.
- La inclusión **del cuidado alternativo y el egreso** en la agenda pública ha sido relevante en los últimos años en América Latina. **Argentina** cuenta con una legislación específica sobre el egreso de adolescentes, que creó un programa de acompañamiento. **Colombia**, tiene un programa que es parte de una estrategia nacional. En **Bolivia, Brasil, Perú y México** mencionan de manera general la responsabilidad que tienen los dispositivos residenciales en preparar gradualmente para el egreso.
- No obstante, las iniciativas son aún limitadas en sus alcances. Los **esfuerzos individuales y aislados** de equipos institucionales no alcanzan para reemplazar la ausencia de políticas integrales de acompañamiento. Esto genera frustración tanto para los/as jóvenes, como para quienes son responsables de la protección.
- Desde **la perspectiva de los/as jóvenes** la preparación para el egreso no existe o es demasiado tardía. Los egresos de adolescentes están vinculados a la mayoría de edad y no a un plan de restitución de derechos.
- Se promueve una **figura idealizada del egreso**, según la cual, la persona con «egreso exitoso» es aquella que sabe expresar

lo que siente y manejar sus emociones, es estable, tolerante y proactiva, también ahorrativa, limpia, ordenada y con «buena actitud». Incluso, que tenga resuelta su situación laboral y habitacional a la hora de egresar. Así, se ponen en primer plano las condiciones subjetivas e individuales de las y los adolescentes, bajo una lógica meritocrática y estigmatizante que deja en segundo plano el enfoque de derechos.

- Para el **acompañamiento de las transiciones** predominan acciones orientadas a la capacitación laboral y, en menor medida, a la terminalidad educativa. Se destacan experiencias de **casas de pregreso** en Argentina y Brasil para la resolución de la cuestión habitacional.
- Para explicar sus transiciones, los/as jóvenes construyen categorías más amplias y complejas que los tipos de egreso referidos por funcionarias y funcionarios. La mirada sesgada sobre el proceso se traduce en diseños de **políticas de acompañamiento a las transiciones focalizadas, fragmentadas y restrictivas** que no dan cuenta de la diversidad de trayectorias y la no linealidad ni fijeza de esos procesos.
- La **vivienda, la educación y el trabajo** son temas prioritarios para los/as jóvenes. Pero coinciden con que la excluyente atención a estas tres variables limita otros aspectos centrales para un plan de egreso, como el **apoyo emocional, familiar y comunitario y el acceso al deporte o la cultura**.
- Las **acciones de acompañamiento más valoradas** por los/as jóvenes son: 1) tener el apoyo de referentes por fuera del dispositivo residencial, como así también de adultos/as con los que establecieron lazos duraderos; 2) la escucha y el respeto por las propias elecciones; 3) contar con un ingreso estable durante un tiempo; 4) ingresar a una casa de pre-egreso o una vivienda asistida.

Recomendaciones

A partir de estos hallazgos de la investigación, se recomienda a los Estados Nacionales:

1. Implementar políticas para **prevenir la separación** de los/as NNA de su medio familiar y desarrollar acciones de **fortalecimiento de las familias de origen**.
2. **Desarrollar políticas específicas que favorezcan la reintegración familiar de los/as NNA, o una solución familiar** definitiva que priorice los entornos familiares y comunitarios.
3. Ampliar la oferta de **dispositivos de cuidado alternativo de tipo familiar** y fortalecer los existentes, de manera tal que incluyan adolescentes y jóvenes
4. Garantizar espacios **de participación y escucha, reales y accesibles** para niños, niñas, adolescentes y jóvenes, tanto en la

vida cotidiana en los dispositivos como en el diseño e implementación de las políticas que los/as incluyen

5. Revisar periódicamente las medidas de separación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de su medio familiar.

6. Fijar estándares y garantizar la calidad del cuidado alternativo con enfoque de derechos, que permitan diseñar, implementar y evaluar mejoras en las prácticas del sistema de cuidado alternativo.

7. Equiparar la responsabilidad del Estado en el acompañamiento de adolescentes y jóvenes a las responsabilidades de las familias, dándole continuidad hasta tanto cada joven se sienta listo/a.

8. Considerar la Ley N° 27.364 de Argentina como referente pionera en la región, en tanto entiende la transición hacia **la autonomía como un derecho** de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

9. Mejorar los sistemas de registro y de producción de datos sobre las trayectorias de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que ingresan al sistema de protección, para mejorar los procesos de toma de decisión.

10. Abordar el egreso como un proceso planificado en el marco de un plan de restitución de derechos, que incluya a cada niña, niño, adolescente y joven y su entorno familiar y comunitario.

11. Desarrollar acciones de sensibilización, difusión y capacitación con todos los actores destinados a tratar con niñas, niños, adolescentes y jóvenes —tales como educadores, equipos de salud, etc.—, para prevenir los estigmas de quienes fueron separados de su medio familiar.

12. Diseñar políticas de acompañamiento a la transición de jóvenes en clave de derechos y desde una perspectiva integral que tenga en cuenta la gran diversidad de sus trayectorias.

13. Crear o potenciar mesas de trabajo entre los distintos actores de los sistemas nacionales de protección a fin de diseñar y planificar acciones que tiendan a la desinstitucionalización de los/as NNA y al fortalecimiento de dispositivos de cuidado alternativo en el ámbito familiar.

14. Reorientar las tareas de los recursos humanos de los dispositivos residenciales, implementar capacitaciones y supervisiones, mejorar sus condiciones salariales e inscribir esas acciones en un **plan integral de desinstitucionalización**.

15. Desarrollar capacitaciones orientadas estratégicamente a trabajar el acompañamiento de las transiciones de los/as jóvenes.

16. Fomentar la inserción de los/as NNA que se encuentran institucionalizados/as en **redes barriales y comunitarias**, de manera tal de resguardar su derecho a la identidad y de fortalecer sus lazos con su familia ampliada y con su entorno más próximo.

17. Implementar políticas que tengan en cuenta la importancia que asumen para los/as NNA institucionalizados/as los/as **referentes formales e informales**, y desarrollar acciones que tiendan a fortalecer su rol y su acompañamiento.



Glosario

En la medida en que en los distintos países se hace uso de diferentes denominaciones y nomenclaturas, para esta investigación se han elaborado las siguientes definiciones de las principales categorías utilizadas. Para eso, se ha recurrido a las Directrices de Modalidades Alternativas de Cuidado, a las Observaciones Generales y demás instrumentos de derechos humanos para la niñez⁴ que han permitido homogeneizar las definiciones.

- **Acompañamiento de las transiciones:** políticas y acciones implementadas para favorecer y acompañar el proceso de egreso de adolescentes de los dispositivos residenciales.

- **Adolescentes:** personas entre 13 y 17 años de edad.

- **Autonomía progresiva:** el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es progresivo en virtud del desarrollo de sus facultades. Los padres y/o demás responsables tienen la función de impartir orientación y dirección apropiadas para que el niño/a ejerza sus derechos. Los poderes del Estado son subsidiarios a esta función y deben garantizar el ejercicio de los derechos sin cometer injerencias arbitrarias en la vida familiar.

- **Casas de pregreso o medio camino:** dispositivos de cuidado destinados a adolescentes que están en proceso de transición hacia el egreso. Estos dispositivos deben contar con estrategias y modalidades que busquen promover la autonomía de los/as jóvenes y constituirse como instancias previas a vivir de modo independiente.

- **Cese de la medida de protección excepcional de derechos:** se trata de la situación en la que la autoridad administrativa o judicial que dispuso la separación del NNA de su medio familiar, cesa la medida de protección, ya sea por reintegración a la familia, por adopción o bien por mayoría de edad civil. El cese de la medida en este último caso no implica necesariamente egreso o desinstitucionalización.

- **Cuidado alternativo formal:** es el cuidado provisto en un entorno distinto al de la familia de origen e “incluye todas las modalidades en las que haya un cuidador reconocido, más allá de cómo estén organizadas y de quién sea la iniciativa” (Directrices, 2010).

⁴ Entre otros, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado (2010); Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017); Medición y Monitoreo de la desinstitucionalización, UNICEF/Relaf (2016); CRC, OG nro. 14, “Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”.

• **Desinstitucionalización:** se trata de un proceso que implica la elaboración de estrategias y la ejecución de acciones consensuadas con los niños, niñas y adolescentes en función de su egreso de una institución, a la que hayan ingresado por medio de la adopción de una medida de protección en el marco de una estrategia de restitución de sus derechos. Esto no implica necesariamente dejar de estar dentro del sistema de cuidados alternativos.

• **Dispositivo de cuidado alternativo formal de tipo familiar o dispositivo de cuidado familiar:** comprende todos aquellos dispositivos de alojamiento que proponen una dinámica de funcionamiento similar a la familiar, de gestión pública o privada, sean de naturaleza voluntaria, subsidiada o remunerada y en sus diferentes denominaciones: familias cuidadoras, familias comunitarias, familias de acogimiento, pequeños hogares, familias solidarias, familias sustitutas, familias de tránsito, familias de contención, amas externas, familias guardadoras, hogares transitorios, etc.

• **Dispositivo de cuidado alternativo formal de tipo residencial o dispositivo residencial:** se trata de instituciones de gestión pública o privada, diseñadas para brindar acogimiento y cuidado a niñas, niños y adolescentes que se encuentran sin cuidados parentales, con foco en la protección de sus derechos y con el objetivo de trabajar por su reintegración familiar y comunitaria en el menor tiempo posible. Los dispositivos son instituciones que alojan un número variable de NNA que se encuentran sin cuidados parentales o han sido separados/as de su medio familiar por decisión de una autoridad administrativa o judicial. Según las Directrices (2010), los centros de acogimiento residencial deberían ser pequeños y estar organizados en función de los derechos y las necesidades del niño, niña o adolescente en un entorno lo más semejante posible al de una familia o a un grupo reducido. Su objetivo debería ser, en general, dar acogida temporalmente al niño/a y contribuir activamente a su reintegración familiar o, si eso no fuera posible, lograr su acogimiento estable en un entorno familiar alternativo.

• **Egreso:** se trata de la situación en la que un NNA que se encuentra en un dispositivo de cuidado alternativo tanto residencial como familiar, deja de estarlo, es decir, egresa del sistema de cuidados alternativos.

• **Institucionalización:** se trata de la situación de los/as niños, niñas y/o adolescentes que se encuentran en una situación de cuidado institucional tras la intervención de una autoridad competente que dictó una medida de protección que implicó la separación de su medio familiar. Abarca la modalidad definida en las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado como

“Otros entornos y residenciales” (2010); por lo tanto, incluye dispositivos residenciales o familiares. Se entiende así que cualquier niña, niño y adolescente que esté alojado en programas y/o dispositivos de cuidado residencial o familiar por la intervención directa o indirecta de los órganos de aplicación competentes, se encuentra institucionalizado.

- **Jóvenes:** personas entre 18 y 29 años de edad.
- **Mayoría de edad o mayoría de edad civil:** límite etario fijado por la legislación de cada uno de los países que estipula la plena capacidad jurídica de los sujetos. Por debajo de esa edad, los/as NNA tienen una capacidad relativa para el ejercicio de determinados derechos. Asimismo, por debajo de esa edad son sujetos de protección especial.
- **Medio/ámbito familiar:** se considera el núcleo familiar más cercano del/ de la NNA, como así también la familia extensa y el ámbito comunitario.
- **Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales:** se entiende por tal a toda niña, niño o adolescente separado/a temporalmente de su familia de origen, que se encuentra en alguna modalidad de cuidado alternativo de tipo residencial o familiar por haber sido dictada una medida judicial o administrativa de protección excepcional de derechos.
- **Plan de egreso:** se trata de la planificación orientada a arbitrar los medios para que el NNA pueda dejar el sistema de cuidados alternativos, ya sea revirtiendo las causas que originaron la separación de su familia y logrando una revinculación familiar, mediante la declaración de la situación de adoptabilidad y la posterior adopción, o bien a través del egreso hacia una vida autónoma. En esta planificación el/la NNA debe participar activamente y su opinión debe ser tenida primordialmente en cuenta.
- **Plan de restitución de derechos:** se trata del plan que elabora el organismo que adopta la medida de separación de niños/as de su medio familiar en orden a revertir los motivos que originaron la adopción de esa medida —que, según los distintos ordenamientos legales debe ser excepcional y extenderse el menor tiempo posible. Se distingue del plan de egreso (aunque lo incluye) porque debería elaborarse aun cuando la adopción de la medida no implique el ingreso del NNA al sistema de cuidados alternativos.
- **Sistema de cuidados alternativos:** se trata del conjunto de instituciones y organismos destinados a alojar a los/as NNA que han sido separados/as de su medio familiar por decisión de una autoridad administrativa o judicial.

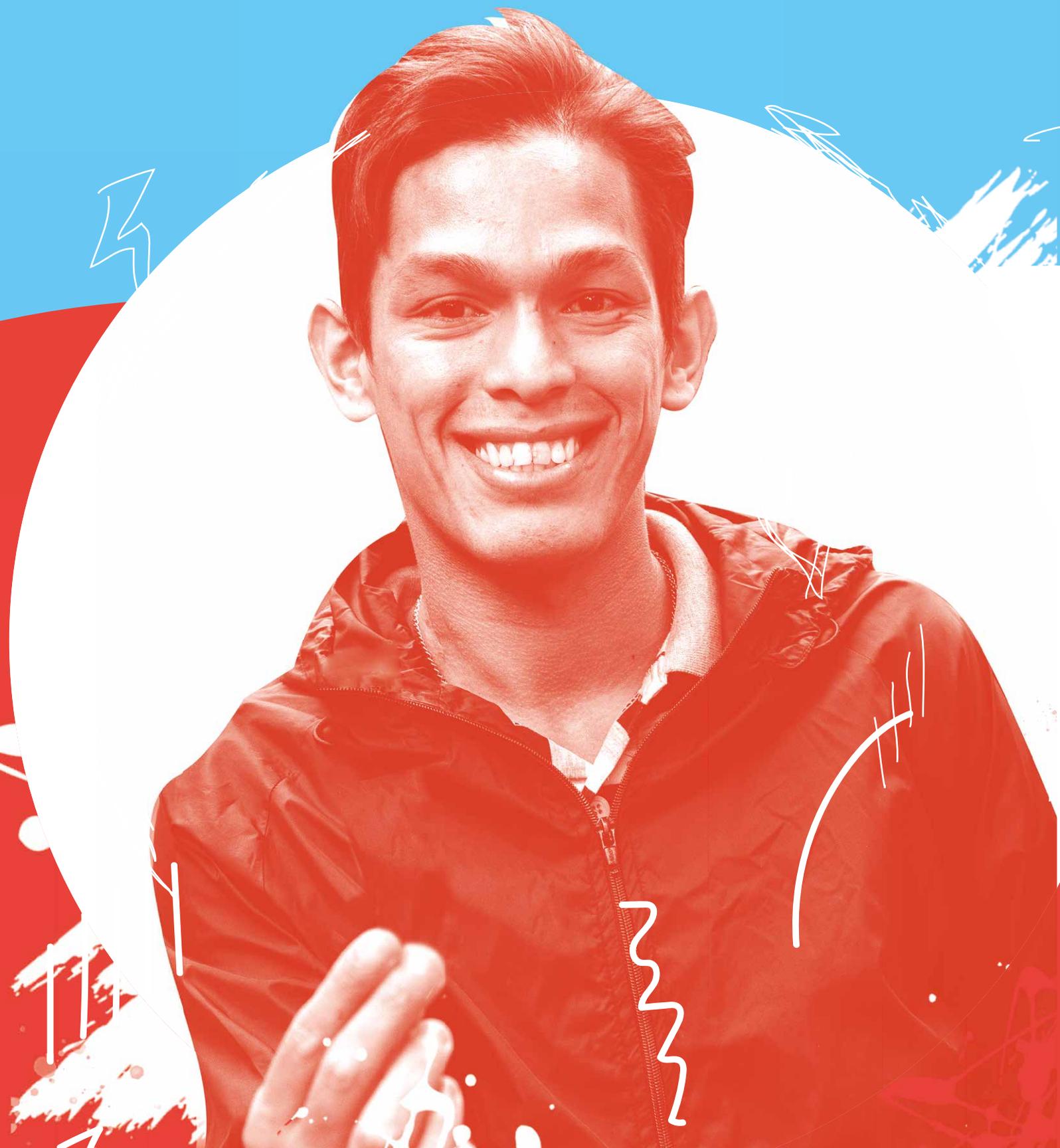
• **Sistemas nacionales de protección de derechos:** según la definición dada por la CIDH consisten en “el andamiaje fundamental y las estructuras operativas necesarias para la efectiva vigencia, protección y defensa de los derechos de los NNA sin los cuales los marcos normativos que reconocen estos derechos devienen inaplicables e inefectivos en la práctica y los derechos irrealizables”. Deben incluir “previsiones relativas a las medidas de protección, de defensa y exigibilidad, y de restitución de derechos, en casos de violación de los mismos, lo cual deberá preverse, dependiendo de la institucionalidad de cada Estado, a través de órganos administrativos de protección de derechos, juzgados especializados de niñez y defensorías especializadas (defensa legal)”(2017, p.18).

• **Vida autónoma/independiente:** se denomina así a la vida desarrollada por fuera del sistema de cuidados alternativos.

Lista de acrónimos y siglas

- ACESSUAS:** Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (Brasil)
- AGNU:** Asamblea General de las Naciones Unidas
- ASCEP:** Asociación Colombiana de Egreso de Protección
- AUH:** Asignación Universal por Hijo
- CAPS:** Centros de Asistencia Psicosocial (Brasil)
- Casa Alianza I.A.P.:** Casa Alianza Institución de Asistencia Privada (México)
- CDN:** Convención sobre los Derechos del Niño
- CIDH:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- CONANDA:** Consejo Nacional de los Derechos de Niños y Adolescentes (Brasil)
- CRAS:** Centros de Referencia en Asistencia Social (Brasil)
- CREAS:** Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social (Brasil)
- ECA:** Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil)
- Fundación JUCONI A.C.:** Fundación Junto con las niñas y los niños (México)
- ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- IPODERAC:** Instituto Poblano de Readaptación A.C (México)
- ITDPS:** Instancias Técnicas Departamentales de Política Social (Bolivia)
- NAGES:** Red nacional conformada por las Instancias Técnicas Departamentales de Política Social (Bolivia)
- NNA:** Niñas, Niños y Adolescentes
- NNAJ:** Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes
- ONG:** Organización no Gubernamental
- OSC:** Organización de la Sociedad Civil
- PAE:** Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales (Argentina)
- PIA:** Planes Individuales de Atención (Brasil)
- PROGREDIR:** Programa federal para generar empleo y renta y promover la autonomía de las personas (Brasil)
- RAE:** Real Academia Española
- RELAF:** Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar
- RIBAAJEP:** Red Interinstitucional Boliviana para el Apoyo a Adolescentes y Jóvenes Egresados de Protección
- SENAF:** Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Argentina)
- SIPINNA:** Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Perú)
- SIPPROINA:** Sistema Plurinacional de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Bolivia)
- UBS:** Unidades Básicas de Salud (Brasil)
- UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

01 Metodología y enfoque del estudio



Este capítulo describe la estrategia metodológica y el enfoque utilizados en este estudio, y da cuenta de algunas de las principales singularidades que tuvo el trabajo de campo en cada uno de los países en los que se llevó a cabo la investigación. Además, se revisan las definiciones utilizadas y también los alcances y restricciones del relevamiento efectuado. Por último, se caracteriza a los/as adolescentes y jóvenes participantes del estudio.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿CUÁLES SON LAS POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y ACCIONES, FORMALES E INFORMALES, PREVISTAS Y/O EFECTIVAMENTE IMPLEMENTADAS PARA PROMOVER Y ACOMPAÑAR EL EGRESO DE LOS/AS ADOLESCENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS?

¿EN QUÉ MEDIDA ESAS ACCIONES DIVERSAS INCORPORAN LAS PREMISAS DE DERECHOS HUMANOS DE NNA, Y RESULTAN EFICACES, EFICIENTES Y SOSTENIBLES?

El propósito de esta investigación, de carácter cualitativo y de tipo exploratorio-descriptivo, fue generar aprendizajes y recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas de apoyo a la transición del sistema de cuidados alternativos a la vida independiente, que contribuyan a una reforma de los sistemas de protección en clave de derechos, desde un formato basado en el cuidado residencial hacia un cuidado de tipo familiar y con base comunitaria.

Se entiende por eficacia la medida o grado en que las acciones logran alcanzar los objetivos diseñados. El término eficiencia indica la medida en que los resultados son alcanzados, a partir de la movilización de apropiadas cantidades de recursos e insumos. Finalmente, el criterio de sostenibilidad se refiere a la medida en que las intervenciones pueden mantenerse en el tiempo, fortaleciendo y desarrollando las capacidades institucionales, e incluso las capacidades de articulación.

Proceso general de trabajo

El trabajo de investigación contó con un equipo central a cargo de la Asociación Civil Doncel (Argentina) y con equipos locales en cada uno de los países a través de organizaciones integrantes de la Red Latinoamericana de Egresados de Protección.

Entre abril y mayo de 2019, la investigación supuso una fase de diseño, la cual implicó la recopilación de información preliminar, el relevamiento y sistematización bibliográfica, la elaboración de instrumentos de producción de datos y su socialización con los equipos de investigación de los países participantes en el estudio, y el desarrollo de una agenda preliminar. El trabajo de campo fue realizado en paralelo en cada uno de los países y tuvo lugar en los meses de junio, julio y agosto de 2019. Consistió principalmente en la realización de entrevistas a distintos tipos de actores y en la realización de dos grupos focales con adolescentes institucionalizados/as y con jóvenes ya egresados/as de dispositivos residenciales. Salvo contadas excepciones — debidas al retraso en la realización de algunas entrevistas a autoridades nacionales—, el trabajo de relevamiento se desarrolló sin inconvenientes, y se pudieron realizar todas actividades inicialmente previstas.

El procesamiento de la información y la escritura de los informes de cada país se desarrolló centralmente durante el mes de septiembre. Durante todo el transcurso del trabajo de campo, el equipo central mantuvo reuniones periódicas de trabajo a distancia con los equipos de investigación de todos los países participantes. El informe final se comenzó a redactar el 30 de septiembre de 2019 y se finalizó el 19 de diciembre de 2019.

Trabajo de campo

En cada uno de los países seleccionados, el trabajo de campo consistió en la realización de entrevistas semi-estructuradas a distintos actores clave del sistema de protección, con el fin de identificar las características centrales de los sistemas de protección integral de cada país y, en especial, la existencia o no de políticas y programas diseñados con el objetivo específico de promover y acompañar el egreso de adolescentes y jóvenes.

Se realizaron entrevistas a 5 tipos de actores:

- Autoridades nacionales del área de infancia;
- Autoridades provinciales del área de infancia (priorizando al funcionario/a que tuviera a su cargo el sistema de cuidados alternativos).
- Directores/as de dispositivos residenciales.
- Profesionales del equipo técnico de los dispositivos residenciales;
- Referentes formales o informales⁵.

En total, se realizaron 38 entrevistas a informantes claves de los distintos países.

También se realizaron en cada uno de los países dos grupos focales con adolescentes y jóvenes:

- Un grupo focal con pre egresados/as
- Un grupo focal con adolescentes y jóvenes egresados/as.

A lo largo de este proceso, se trabajó con instrumentos de producción de la información similares entre sí, que fueron utilizados por los equipos de investigación de cada uno de los países participantes en el estudio.

⁵ Se trata de referentes afectivos/as para un/a adolescente institucionalizado/a, que hayan acompañado y brindado sostén de distinto tipo en su proceso de egreso. La distinción entre formal o informal se refiere a si dicha contención se da en el contexto de un programa formal y específico destinado a acompañar el egreso mediante la figura del "referente afectivo", o si no existe un programa, pero sí personas que hayan desempeñado esa función.

Tabla N° 1. Informantes claves del sistema de protección entrevistados/as

País	Cargo	Institución	Gén.	Tipo de actor
Argentina	Subsecretario de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	M	Autoridad nacional del área de infancia
	Director Provincial de Protección y Restitución de Derechos	Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia - PBA.	M	Autoridad provincial del área de infancia
	Subdirector	Hogar oficial de adolescentes mujeres en La Plata	M	Director/a de dispositivo residencial
	Equipo técnico	Hogar oficial de adolescentes varones en La Plata	M	Profesional del equipo técnico de dispositivo residencial
	Referente	Autonomía Joven - San Isidro	F	Referente formal o informal Autoridad nacional del área de infancia
México	Directora general de prestación de servicios para la protección, cuidado y desarrollo infantil	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional)	F	Autoridad nacional del área de infancia
	Secretario Ejecutivo	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en México (SIPINNA)	M	Autoridad provincial del área de infancia
	Subprocurador	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Nuevo León	M	Autoridad provincial del área de infancia
	Secretario Ejecutivo	Sistema Municipal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en Monterrey (SIPINNA)	M	Autoridad provincial del área de infancia
	Directora de Dispositivo Residencial	Dispositivo de cuidado en Nuevo León	F	Director/a de dispositivo residencial
	Profesional de Equipo Técnico de Dispositivo Residencial	Dispositivo de cuidado en Ciudad de México	F	Profesional del equipo técnico de dispositivo residencial
	Referente formal	Back 2 Back	M	Referente formal o informal
	Referente informal	Diferentes dispositivos de cuidado	M	Referente formal o informal
Bolivia	Directora General de Niñez y Personas Adultas Mayores	Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional	F	Autoridad nacional del área de infancia
	Director	SEDEGES La Paz	M	Autoridad provincial del área de infancia
	Directora	Dispositivo residencial en Santa Cruz	F	Director/a de dispositivo residencial
	Psicóloga del equipo técnico	Dispositivo residencial	F	Profesional del equipo técnico de dispositivo residencial
	Responsable Vida Independiente	Asociación Amistad	F	Referente formal o informal
	Coordinadora de Proyectos	Fundación TIA Bolivia	F	Referente formal o informal

País	Cargo	Institución	Gén.	Tipo de actor
Colombia	Enlace Proyectos Sueños	ICBF	F	Autoridad nacional del área de infancia
	Director Regional	ICBF	M	Autoridad provincial del área de infancia
	Equipo técnico	ICBF	F	Profesionales en la coordinación de programas de cuidado alternativo residencial
	Director	Dispositivo de cuidado	M	Director/a de dispositivo residencial
	Director	Dispositivo de cuidado en Cali	M	Director/a de dispositivo residencial
	Equipo técnico	Dispositivo de cuidado en Cali	F	Profesional del equipo técnico de dispositivo residencial
	Equipo técnico	Dispositivo de cuidado	F	Profesional del equipo técnico de dispositivo residencial
	Directora	Fundación Formación de Futuros	F	Referente formal o informal
Perú	Presidente	Asociación Colombiana de Egreso de Protección Estatal - ASCEP	M	Referente formal o informal
	Viceministra de Poblaciones Vulnerables	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables MIMP	F	Autoridad nacional del área de infancia
	Directora Ejecutiva del INABIF	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP	F	Autoridad provincial del área de infancia
	Directora	INABIF- MIMP	F	Director/a de dispositivo residencial
	Trabajadora Social	INABIF - MIMP	F	Profesional del equipo técnico de dispositivo residencial
Brasil	Personal de atención permanente	INABIF- MIMP	F	Referente formal o informal
	Secretaria Nacional de Asistencia Social	Ministério da Cidadania	F	Autoridad nacional del área de infancia
	Supervisor Técnico Regional de Asistencia Social	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS	M	Autoridad provincial del área de infancia
	Gerente de servicio	Serviço de Acolhimento	F	Director/a de dispositivo residencial
	Psicóloga	Serviço de Acolhimento	F	Profesional del equipo técnico de dispositivo residencial
	Madrina afectiva		F	Referente formal o informal

Definiciones

La investigación se enfocó en las principales políticas, estrategias y acciones implementadas para promover y acompañar las transiciones de los/as adolescentes del sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma, es decir, por fuera de un dispositivo residencial.

En esta investigación se entiende por egreso al proceso que atraviesa un/a NNA que se encuentra en un dispositivo de cuidado alternativo (residencial o en ámbito familiar) para dejar de estarlo, ya sea porque es revinculado/a con su familia, porque es emplazado/a en una nueva familia mediante el instituto jurídico de la adopción, o bien porque a partir de cumplir su mayoría de edad formalmente finaliza la protección especial brindada por el Estado y, por lo tanto, debe dejar el dispositivo residencial e iniciar una transición a la vida autónoma. Este estudio se ha centrado en esta última franja de la población, es decir, aquella que está próxima a cumplir la mayoría de edad y cuyo egreso no ha sido logrado antes por diversas razones y circunstancias.

Antes que como un corte abrupto, el egreso se entiende como un proceso que debería iniciarse desde el mismo momento en que se produce el ingreso al sistema de cuidados alternativos. Asimismo, implica el momento de la salida pero también la experiencia posterior a la salida. Por eso, también en esta investigación se prefiere conceptualizar a ese proceso como una transición:

“Según el contexto de uso, hay distintos significados asociados al término egreso: en economía significa “salida, partida de descargo” (RAE, 2017), en la vida cotidiana puede ser entendido como sinónimo de “salida a alguna parte”, y en el ámbito educativo se asocia a la finalización de los estudios de grado. En cuanto a la palabra transición, se la define como “acción y efecto de pasar de un modo de ser o estar a otro distinto” (RAE, 2017), “transformación, cambio, metamorfosis”, o “estado intermedio entre uno del que se parte y otro al que se llega en un cambio”. Si se tienen en cuenta estas definiciones, se delimitan dos modos muy diferentes de pensar el acompañamiento de NNA sin cuidados parentales en función de cuál sea el concepto que oriente la perspectiva de acompañamiento, la dimensión y el alcance de las prácticas, como también los resultados. Así, si se acompaña un egreso, se piensa ese proceso como si terminara en un momento específico, cuando el joven alcanza la mayoría de edad y sale —egresa— de la institución, de modo que después de este momento el joven queda fuera del campo de intervención y no se tiene en cuenta cómo sigue su trayectoria, cuáles son sus necesidades, sus deseos o si se están vulnerando sus derechos. Por el contrario, cuando lo que se acompaña es una transición, se encara un proceso” (Incarnato, 2018: 25) que no termina en la salida.

Con la premisa de que el egreso debe ser entendido como una transición, esta investigación procuró obtener información sobre las características de la cotidianeidad del cuidado en los dispositivos residenciales y sobre las iniciativas y acciones desarrolladas para efectivizar la salida de los/as adolescentes de los dispositivos, para lograr que desarrollen una vida autónoma (estrategias de acompañamiento, sostén económico, planes educativos, de inserción en el empleo). Además, se investigó sobre aquellas acciones desarrolladas en la etapa denominada post-egreso, en relación a la garantía de derechos tales como la convivencia familiar, la identidad, la salud y la salud sexual, la educación, la autonomía progresiva y la participación.

Sistematización de investigaciones sobre acompañamiento en la transición de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales

Con respecto a los relevamientos y estudios realizados específicamente sobre el tema, se pudo constatar que la visibilización del “egreso” es muy reciente entre las investigaciones especializadas en la región. En los países que participaron en este estudio, los esfuerzos por sistematizar las experiencias de egreso, así como por posicionar la temática en las agendas nacionales e internacionales, no datan de más de 10 años atrás. La primera investigación fue realizada en Bolivia en el año 2008, y la mayoría se llevaron adelante en los últimos dos años (Cánepa, 2017). También se ha constatado que este tipo de investigaciones son aún muy escasas: se cuenta únicamente con un estudio regional —que justamente fue desarrollado por la Red Latinoamericana de Egresados de Protección, que da apoyo a esta investigación (Lopez, Incarnato, Segade, 2018)—, mientras que a nivel nacional hay una oscilación entre Argentina, en donde se han realizado cuatro investigaciones, y Perú, en donde aun no se realizó ninguna.

Los objetivos y metodologías de estos trabajos son heterogéneos, la mayoría de ellos realizados por investigadores/as académicos/as, ONGs y UNICEF. En general, se enfocan en conocer los procesos y dinámicas de la transición hacia la vida adulta entre los/as jóvenes egresados/as de los sistemas de protección, tanto desde la perspectiva de las instituciones, políticas y programas, como desde la de los/as jóvenes que egresan. A partir de estos análisis, es posible observar la falta de estudios orientados a conocer la realidad de estos/as jóvenes, la falta de un trabajo dirigido a acompañar sus transiciones a la vida por fuera

de los dispositivos residenciales, la escasez o la inexistencia de políticas públicas especializadas para planificar el egreso, y la desarticulación de políticas en el acompañamiento y apoyo al proceso de transición, entre otras dimensiones que también se abordan en este informe.

Alcances y restricciones de la investigación

De acuerdo con los objetivos y alcances previstos, la investigación no tuvo restricciones significativas, más allá de las relativas a la falta de información estadística sobre NNA en dispositivos residenciales desagregada por edad, sexo y tipo de dispositivo. En efecto, a pesar de que en distintos países se han realizado algunos relevamientos nacionales puntuales para conocer las dimensiones del sistema de protección, este vacío es una constante en todos los países, y da cuenta de las capacidades institucionales y prioridades del sistema.

También cabe aclarar que las entrevistas realizadas por país se limitaron a un número reducido de informantes clave, que resultaron representativos de distintos tipos de actores. De este modo, se priorizó obtener una mirada panorámica que proporcionara información sobre las principales características del sistema –teniendo en cuenta el nivel nacional, el segundo nivel territorial (provincial/estatal/departamental) y un tercer nivel local–, antes que profundizar en la indagación respecto de los múltiples sentidos, interpretaciones y prácticas que coexisten a nivel nacional.

Se priorizó como punto focal una provincia/estado/departamento de cada uno de los países, a saber: de Argentina, la provincia de Buenos Aires; de Bolivia, Cochabamba; de Brasil, la provincia de São Paulo; de Colombia, Cali; de México, el Estado de Nueva León; y de Perú, Lima. De este modo, si bien las desigualdades y la heterogeneidad interna de cada uno de los países no pudieron ser documentadas mediante entrevistas u observaciones, fueron contempladas a través del relevamiento de material documental y de las entrevistas realizadas a las autoridades nacionales de infancia. Asimismo, las diferencias entre dispositivos residenciales pudieron ser conocidas y descritas a partir de los relatos que los/as jóvenes realizaron en los grupos focales.

Los grupos focales de adolescentes resultaron una instancia sumamente rica para conocer la dinámica del cuidado provisto por los dispositivos residenciales, las enormes diferencias existentes entre ellos, y cuáles son las experiencias que los/as adolescentes connotan y valoran como positivas y aquellas que

suelen ser más difíciles y angustiantes. También fue una instancia en la que los/as jóvenes relataron diferentes circunstancias que directamente nos hablan de graves violaciones de derechos y que distan bastante de los postulados normativos adoptados en el transcurso de los últimos años por los países objeto de este estudio.

Respecto de esto último, cabe aclarar que esta investigación desarrolló una Guía de Buenas Prácticas (Doncel, 2019) para todas aquellas personas involucradas en el proyecto, con el objetivo de asegurar la seguridad y el bienestar de los/as adolescentes, como así también de todas las personas involucradas, y para establecer vías claras para materializar esos principios. Asimismo, se contó con el consentimiento informado y anónimo de todas/os las/os informantes claves y los/as adolescentes y jóvenes participantes. Por otro lado, es necesario resaltar que los/as adolescentes de los grupos focales, en su mayoría, son participantes de programas de las organizaciones locales integrantes del estudio, que más allá de esta investigación, continúan trabajando y acompañando sus procesos de transición y promoción de derechos.

Características de los/as adolescentes y jóvenes que participaron en este estudio

En esta investigación participaron un total de 100 adolescentes y jóvenes. Sus edades oscilan entre los 13 y los 27 años de edad, y la mayor parte se concentra en el rango de 16 a 18 años. El 65% son mujeres y un 35% son varones. La mitad de ellos/as están en situación de pre-egreso del dispositivo residencial (en la tabla, P) y la otra mitad ya ha egresado del dispositivo (E).

Tabla N° 2. Adolescentes por franja etaria y condición de egreso según país

País	Edad										Total
	13 a 15 años		16 a 18 años		19 a 21 años		22 a 24 años		más de 25 años		
	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	
Argentina			8	2	2	3		4		1	20
Bolivia	1		6	1	2	5		3			18
Brasil	1		6	2		5					14
Colombia			2		2	1	2	3	1	2	13
México	2	1	6	1		2		4		2	18
Perú	1		7	2	1	2		2		2	17
Subtotal	5	1	35	8	7	18	2	16	1	7	100
TOTAL	6		43		25		18		8		100

Tabla N° 3.
Adolescentes
por género
según país

País	Femenino	Masculino
Argentina	15%	5%
Bolivia	9%	9%
Brasil	10%	4%
Colombia	9%	4%
México	10%	8%
Perú	12%	5%
Total	65%	35%

De los/as adolescentes que participaron de los grupos focales, el 70% refirió que su plan de egreso (en el caso de los/as que no egresaron aún) o su motivo de egreso (en el caso de los/as que ya lo hicieron) es principalmente la mayoría de edad.

Tabla N° 4.
Adolescentes
por plan o mo-
tivo de egreso
según país

País	Abandono unilateral ⁶	Adopción	Casa de pre egreso	Expulsado/a	Mayoría de edad	No sabe	Re vinculación familiar	(En blanco)	Total
Argentina	2		1	2	14		1		20
Bolivia					10	4	4		18
Brasil					12		2		14
Colombia	1				11	1			13
México		1			6	2	2	7	18
Perú					17				17
Total	3	1	1	2	70	7	9	7	100

⁶ Más adelante se describen cada uno de los motivos de egresos.

Tabla N° 5.
Adolescentes
participantes
del grupo
focal y tiempo
total vivido en
dispositivos
de cuidado
según país

País	Menos de un año	Entre 1 y 3 años	Entre 4 y 9 años	Más de 9 años	(en blanco)	Total general
Argentina	16%	26%	16%	37%	5%	100%
Bolivia	0%	6%	56%	39%	0%	100%
Brasil	0%	29%	57%	14%	0%	100%
Colombia	0%	8%	31%	62%	0%	100%
México	6%	17%	44%	33%	0%	100%
Perú	6%	19%	38%	38%	0%	100%
Total	5%	17%	40%	37%	1%	100%

De los/as jóvenes que participaron de los grupos focales, un 37% había vivido en dispositivos de cuidado más de 10 años, un 41% entre 4 y 9 años, y un 17% entre 1 y 3 años; sólo un 5% había vivido menos de doce meses en dispositivos de cuidado.

Perfil de jóvenes participantes

100 adolescentes
y jóvenes

consultados/as en
los grupos focales

de **13**
a **27** años

GÉNERO
AUTOPERCIBIDO

65%
mujeres

35%
varones

Situación

50% en pre-egreso
del dispositivo
residencial

50% ya transitó
hacia la vida
autónoma

Tiempo vivido en dispositivos
de cuidados alternativos

22%
menos de 3 años

41%
de 4 a 9 años

37%
10 y más años



El cuidado alternativo en la región. Legislación, institucionalidad y cursos previstos de acción para la desinstitucionalización y el egreso

02

En este capítulo se ofrece una visión panorámica de las principales características del sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes de los países seleccionados para esta investigación. Para eso, este informe se focaliza en la dimensión normativa e institucional, prestando especial atención a las cláusulas relativas al cuidado alternativo de NNA, y a los postulados vinculados con la desinstitucionalización y con el egreso.

Dimensión normativa

Si bien la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue ratificada rápidamente por la mayoría de los países de América Latina, los procesos de adecuación normativa que emprendieron tuvieron diferentes ritmos. Específicamente, los seis países seleccionados para esta investigación adecuaron su legislación interna a los postulados de la CDN en un arco temporal que va desde 1990 a 2014. Así, paulatinamente y a un ritmo diverso, fueron incorporando los principales lineamientos de este enfoque de derechos y adoptaron Códigos de Niñez o Leyes Especiales de Protección de los Derechos de NNA. Las leyes nacionales actualmente vigentes en los seis países postulan que los/as NNA son sujetos titulares de todos los derechos reconocidos en la CDN, y afirman el principio del “interés superior del niño” como fundamento rector de las decisiones que les afecten.

Tabla N° 6. Leyes Nacionales de Niñez, según año de sanción

País	Ley nacional	Año de sanción
Argentina	Ley 26.061. Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	2005
Bolivia	Ley 548. Código de la Niña, Niño y Adolescente	2014
Brasil	Ley 8.069. Estatuto da Criança e do Adolescente (modificado en 2017, Ley 13.509)	1990
Colombia	Ley 1090. Código de Infancia y Adolescencia	2006
México	Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	2014
Perú	Ley 27.337. Código de los Niños y Adolescentes	2000

A nivel legislativo, también se reconoce la corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado en el aseguramiento, el respeto y la garantía de los derechos de NNA, y se asigna al Estado la responsabilidad de planificar e implementar políticas públicas para garantizar el desarrollo integral y el ejercicio pleno de esos derechos.

En la actualidad, las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (2010), (en adelante, las Directrices) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), en su resolución A/RES/64/142, adoptadas por todos los países analizados, brindan orientación a los encargados de elaborar políticas y de tomar decisiones, tanto en la prevención como en la provisión de modalidades alternativas de cuidado para los/as niños/as y adolescentes.

Medidas de protección de derechos

El derecho de NNA a la convivencia familiar es reconocido en todas las legislaciones. En consonancia con los instrumentos de derechos humanos para la niñez, todas sostienen que los/as NNA tienen derecho a crecer y a desarrollarse en el seno de su familia de origen o, cuando eso no sea posible, en un entorno familiar alternativo que garantice la convivencia familiar y comunitaria.

A su vez, los marcos normativos concuerdan en que las medidas de protección de derechos deben velar por la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios de los/as NNA, siempre que sea en su mejor interés, y establecen que el Estado debe desarrollar acciones de fortalecimiento de la familia.

En todas las legislaciones se afirma que la falta de recursos materiales de las familias en ningún caso puede fundamentar la separación del/a NNA de su medio familiar, y que es responsabilidad del Estado brindar asistencia adecuada a las familias para que puedan satisfacer las necesidades de los/as NNA bajo su cuidado. Sin embargo, a pesar de estas previsiones legislativas, continúa siendo un rasgo persistente el hecho de que las principales causas que determinan la adopción de medidas de separación de un/a NNA de su medio familiar se relacionen con situaciones de vulnerabilidad vinculadas a la pobreza y a otras causas sociales. Eso se verifica en el perfil de los/as adolescentes institucionalizados/as.

Medidas de separación de NNA de su medio familiar

En relación con las medidas de separación de NNA de su medio familiar, todas las legislaciones acuerdan en que estas deben ser excepcionales y por el menor tiempo posible, mientras se trabaja en pos de la reintegración familiar o de una solución definitiva.

En la Argentina y en Colombia, los encargados de adoptar las medidas de separación de NNA de su medio familiar son organismos administrativos de protección de derechos, y la autoridad judicial tiene una participación secundaria. En Bolivia, Brasil, Perú y México el procedimiento es mixto, ya que el inicio de las actuaciones corresponde a organismos de tipo administrativo, pero la autoridad judicial es quien decide y controla la

⁷ En Brasil, las Orientações Técnicas: Serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (2009); en Colombia, el Lineamiento técnico de modalidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados del ICBF; y en Perú, el Decreto Legislativo n° 1297, para la protección de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos (2016).

medida de separación de NNA de su medio familiar.

Las legislaciones de todos los países, así como otros lineamientos técnicos⁷, priorizan las modalidades de cuidado alternativo en ámbitos familiares sobre el acogimiento de tipo residencial. Asimismo, en algunas normativas se señala como meta la “desinstitucionalización” de los/as NNA. No obstante, el número de NNA en dispositivos residenciales es mucho mayor que la cantidad de NNA en acogimiento familiar, y esta última resulta una modalidad muy poco extendida. Si bien los países han recogido de modos diversos las Directrices (2010), se observa que la influencia de este documento es tenue. A su vez, tal como distintas personas entrevistadas han reconocido, en algunos países la institucionalización no es la última opción, sino la primera.

En lugar de la total indeterminación de plazos, que era característica de los sistemas tutelares que rigieron en América Latina durante aproximadamente un siglo, se observa una tendencia a establecer plazos máximos de duración de las medidas de separación de NNA de su medio familiar. Aun cuando difícilmente esos plazos se cumplen, es destacable que se establezca un parámetro para que la medida de protección no se extienda indefinidamente en el tiempo. Asimismo, todos los países estipulan un procedimiento específico a seguir para la adopción de este tipo de medidas.

Tabla N° 7. Medidas de separación de NNA de su medio familiar, según denominación y plazo máximo

País	Denominación de la medida de separación del/a NNA de su medio familiar	Plazo máximo
Argentina	Medida Excepcional de Protección de Derechos	6 meses
Bolivia	Medida de Acogimiento Circunstancial	No hay plazo máximo*
Brasil	Medida de Acolhimento Institucional	18 meses
Colombia	Medida Administrativa de Restablecimiento de derechos	18 meses
México	Medida especial de protección (no hay denominación específica)	No hay plazo máximo*
Perú	Medida de protección provisional por riesgo	12 meses en general 24 meses en niños/as menores de 3 años

*Se estipula una evaluación cada 3 meses por parte de la Defensoría de Niñez y Adolescencia.

Si bien un número variable de NNA son revinculados/as con su familia y otros/as son encaminados/as a la adopción (en general los/as de menor edad), una gran cantidad de medidas se extienden en el tiempo de manera casi indefinida. Además, si bien en función de los lineamientos de derechos humanos en la materia debería existir un control y una revisión periódica y regular, en esta investigación se ha podido documentar que esa revisión no ocurre, o si ocurre es deficiente, ya que se reduce a una mera formalidad burocrática.

No todas las normativas establecen explícitamente la obligación de elaborar un “Plan de restitución de derechos”, en el caso de NNA separados/as de su medio familiar, que sea plasmado por escrito y sujeto a revisión. A nivel nacional, solo se ha identificado que México lo prevé en su legislación. En otros países, por ejemplo en Argentina, se contempla en algunas leyes provinciales o en protocolos.

Cese de las medidas

El cese de las medidas debería ocurrir en los plazos previstos —o en el menor tiempo posible— e idealmente su desenlace debería ser la reintegración del/a NNA a la familia de origen, o bien a su familia ampliada o entorno comunitario. Esa es la meta priorizada por todas las legislaciones. Cuando eso no puede ocurrir o cuando no es conveniente que ocurra, la otra causa de cese de la medida es la adopción de los/as NNA. En esos casos, debe actuar el Poder Judicial —salvo en Perú, donde el trámite es por completo administrativo— y, en base a un procedimiento que varía en cada país, se procede a declarar a ese/a NNA en situación de adoptabilidad.

Cuando no se alcanza el cese de la medida a través de uno de estos desenlaces, es habitual que los/as NNA continúen en el sistema de cuidados alternativos durante periodos prolongados, y en muchos casos hasta su mayoría de edad, tal como se ha podido documentar en esta investigación. Esos/as NNA se ven expuestos/as a numerosas vulneraciones de derechos: situaciones de desarraigo ocasionadas por numerosos traslados de centros residenciales, desvinculación de su familia de origen debido a las grandes distancias existentes entre su zona de residencia y el dispositivo residencial en el que son alojados/as, deterioro de la relación con su familia ampliada dado el escaso trabajo orientado a fortalecer esa relación, entre otras situaciones que se retoman más adelante.

En relación con la situación de esta franja de adolescentes y jóvenes, no existen demasiadas previsiones legislativas. De he-

⁸ En Bolivia, el art. 173 del Código del Niño, Niña y Adolescente menciona las obligaciones de las entidades de acogimiento de preparar gradualmente a los/as NNA para su separación de los dispositivos residenciales, y de efectuar el seguimiento una vez que salen de esos dispositivos. En Brasil, el art. 92 del ECA plantea que las entidades que ofrecen programas de acogimiento familiar o institucional deben adoptar, entre otros, el principio de preparación gradual para el cierre del acogimiento. La Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, de México, tiene a la autonomía progresiva como uno de sus principios rectores. Además, estipula que es responsabilidad de los centros de atención públicos y privados preparar a los/as jóvenes para dejar los cuidados alternativos y trabajar con otros servicios y organizaciones para facilitar su transición a la vida independiente.

cho, la preparación para la vida autónoma y el egreso son abordados de manera muy dispar en la región.

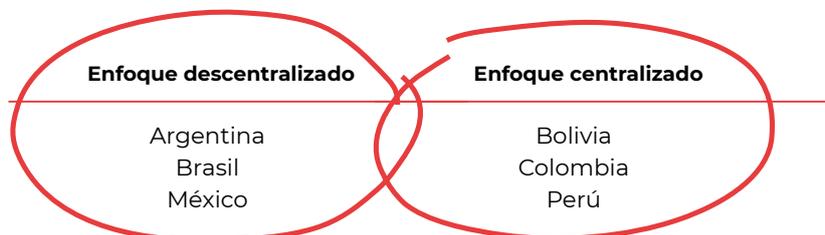
Salvo en el caso de Colombia, cuando los/as adolescentes alcanzan la mayoría de edad, la medida de protección cesa automáticamente y los juzgados u organismos de tipo administrativo dejan formalmente de intervenir. Esa situación, como también se ha planteado, incrementa en algunos casos la sensación de soledad que experimentan los/as jóvenes y adolescentes.

Para contrarrestar este escenario, en el caso de Brasil, el Centro de Referencia Especializado en Asistencia Social (CREAS) —un organismo provincial— tiene un papel importante en el acompañamiento a la familia durante al menos seis meses después del egreso de jóvenes del dispositivo residencial. Sin embargo, eso no ocurre siempre así en los casos de egreso por mayoría de edad, justamente porque estos/as jóvenes no están más bajo la protección de ECA. Como ya se ha expresado en este informe, las decisiones son en general caso a caso.

En el caso de Argentina, en el año 2017 se sancionó la Ley Nacional 27.364 —reglamentada en noviembre de 2018—, a través de la cual se establece el “Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales”. Sin embargo, el programa aún se encuentra en proceso de implementación. Mientras tanto, si el/la joven egresa a la casa de su familia, los agentes de los dispositivos residenciales intentan que el organismo que esté en territorio realice un seguimiento del caso. Si bien una vez que los/as jóvenes egresan también cesa la intervención del dispositivo residencial, en ocasiones este puede procurar algún tipo de seguimiento para acompañar ese primer tramo de la desinstitucionalización e intervenir en las dificultades que se presenten, y así apuntalar una estrategia de egreso.

En algunos países, como Bolivia, Brasil y México, las leyes de protección mencionan de manera general la responsabilidad que tienen los dispositivos residenciales de preparar gradualmente a los niños, niñas y adolescentes para su egreso de la entidad⁸. Más allá de estos enunciados, no se cuenta con lineamientos específicos sobre los aspectos a abordar en la preparación, ni tampoco se estipulan plazos sobre la misma. El código boliviano también establece el deber de los centros de acogimiento de dar “seguimiento” a los/as jóvenes luego del egreso, pero no ahonda en precisiones sobre plazos ni sobre el deber de acompañamiento en esta etapa. México y Bolivia, aparte de las menciones generales en sus leyes de infancia sobre la preparación para el egreso, no cuentan con marcos normativos específicos ni con programas públicos sobre la preparación y acompañamiento del egreso de manera sistemática.

Dimensión institucional



La arquitectura institucional prevista por cada uno de los países para materializar los diferentes postulados normativos combina una institucionalidad que se despliega en tres niveles: nacional o federal, provincial y municipal. Argentina, Brasil y México tienen un régimen de gobierno federal, mientras que en Bolivia, Colombia y Perú, el gobierno es unitario o centralizado.

La noción de sistema de protección está presente de diversas maneras en las legislaciones que promueven la transversalidad e intersectorialidad en las políticas de infancia, aunque en la mayoría de los países la transversalidad sigue siendo un desafío en la práctica. Además, los órganos rectores previstos en materia de infancia tienen la atribución de promover políticas y acciones de garantía y restitución de derechos de NNA. Sin embargo, en todos los países seleccionados para el presente estudio, las prestaciones o competencias en materia de protección de la infancia se encuentran descentralizadas a los estados subnacionales.

En los países con un régimen federal de gobierno se prevén instancias de articulación entre los niveles nacional y provincial, que toman la forma de Consejos o Redes:

Tabla N° 8. Instancias de articulación entre niveles nacional y provincial

Argentina	• Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, órgano rector
	• Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, instancia de articulación nivel federal
	• 24 provincias descentralizadas en los municipios: planificación y ejecución
Brasil	• Consejo Nacional de los Derechos de Niños y Adolescentes (CONANDA)
	• 27 estados responsables del monitoreo y cofinanciamiento / municipios a cargo del planeamiento y ejecución de los servicios
México	• Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)
	• Coordinación desde lo federal hacia los órganos de gobierno locales y desde ahí hacia los municipios
Colombia	• Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a cargo del diseño de procedimientos y lineamientos para la acción institucional en cualquier lugar del país
Perú	• Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
	• Ente rector a cargo de la formulación de planes y políticas nacionales y sectoriales, también en materia de protección especial, entre otras
Bolivia	• Ministerio de Justicia. Viceministerio de Igualdad de Oportunidades
	• NAGES, red nacional conformada por las Instancias Técnicas Departamentales de Política Social (ITDPS) de los 9 departamentos del país

⁹ Estos dispositivos tienen diversas denominaciones según cada país: Hogar convivencial (Argentina), Casa Hogar o Centro de Asistencia Social (México), Centro de Acogimiento Residencial (Perú), Casa de Acogida (Colombia y Bolivia), Abrigos (Brasil).

Articulación interinstitucional

En términos normativos, los países analizados cuentan con protocolos y lineamientos técnicos que establecen procedimientos para el cuidado de NNA, y que involucran a todos los organismos del sistema de protección. Sin embargo, el trabajo concreto para el acceso a derechos recae fuertemente sobre los dispositivos residenciales. Así, la participación de otros actores en el seguimiento de la situación de los/as NNA institucionalizados/as es escasa. En efecto, en la cotidianeidad de sus tareas, los/as agentes de los dispositivos residenciales tienen la sensación de que “no hay sistema”, ya que la articulación interinstitucional es muy débil, en especial con algunas áreas de políticas públicas. Para suplir esa articulación deficiente, los dispositivos residenciales realizan alianzas y acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, con organismos internacionales de cooperación y apoyo técnico o con empresas privadas, con el fin de garantizar el acceso de los/as NNA a sus derechos. Las instituciones con las que los dispositivos mayormente articulan para acompañar el egreso de los/as jóvenes son las vinculadas a educación y a la capacitación laboral, y también —aunque en menor medida y dependiendo del hogar— se relacionan con las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan talleres para los/as jóvenes. Dado que la calidad y la eficacia de esas articulaciones dependen esencialmente de los equipos locales, las disparidades son contundentes. Si bien en algunos casos las articulaciones prosperan y garantizan derechos y calidad en el cuidado, la situación es muy desigual entre cada dispositivo.

El sistema de cuidado alternativo en la región

Tipos de dispositivos

A nivel regional, el sistema de cuidado alternativo se compone mayormente por dispositivos de tipo residencial⁹ muy variados en sus características y en sus modalidades de trabajo, según su carácter público, privado o mixto. En los países en los que se realizó este estudio, la mayoría de los dispositivos son de gestión privada y, tal como históricamente ha acontecido en la región, las instituciones religiosas son predominantes en la prestación de este tipo de servicios. Si bien —al encontrarse convenientes con el Estado provincial o municipal— muchas de estas entidades son fiscalizadas, esta acción suele limitarse a cuestiones de índole administrativa o de habilitación edilicia. La caridad, la filantropía y las buenas intenciones siguen primando en el cuidado de NNA en detrimento del enfoque de derechos.

Tabla N° 9. Dispositivos residenciales según tipo de gestión y país

¹⁰ Los relevamientos consultados fueron: Argentina (2017), Brasil (2019), Bolivia (2015), Colombia (2017), México (2015), Perú (2015).

País	Tipo de gestión				Total de dispositivos
	Pública		Privada		
	N	%	N	%	
Argentina	235	33%	484	67%	719
Bolivia	35	18%	161	82%	196
Brasil	1358	48%	1476	52%	2834
Colombia	sin datos		sin datos		sin datos
México	98	11%	769	89%	867
Perú	sin datos desagregados		sin datos desagregados		255

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los relevamientos nacionales.¹⁰

Información sobre NNA institucionalizados/as

La falta de información confiable constituye un obstáculo de importancia para el desarrollo de políticas públicas sustentadas en el enfoque de derechos. Si bien a nivel regional han existido avances significativos en ese sentido, aún persisten importantes falencias en los sistemas de registro, lo cual impide tener información actualizada y confiable sobre la situación de los/as NNA que se encuentran en el sistema de cuidado alternativo. Se tienen todavía menos datos sobre sus trayectorias una vez que salen de los dispositivos residenciales, y en los casos en que la información existe, subsisten serias dificultades vinculadas al subregistro, e importantes contradicciones entre los relevamientos que distintos organismos realizan en cada uno de los países.

A partir de la información oficial relevada en esta investigación, es posible advertir que, del total de población de NNA, la proporción de NNA institucionalizados/as oscila entre 0,06% en México y 0,22 en Bolivia. No obstante, es preciso tener en cuenta que todos los países se destacan por el subregistro de NNA privados de cuidados parentales.

¹¹ Argentina (2010), Brasil (2020), Bolivia (2012), Colombia (2018), México (2017), Perú (2017).

¹² Los relevamientos consultados fueron: Argentina (2017), Brasil (2019), Bolivia (2015), Colombia (2017), México (2015), Perú (2015). Es importante aclarar que las cifras de estos informes oficiales no se condicen con algunos de los datos presentados por organismos internacionales, como por ejemplo el Informe Latinoamericano de RELAF y Aldeas Infantiles (2010).

Tabla N° 10. Porcentaje de NNA institucionalizados/as a nivel país

País	NNA institucionalizados/as*	Población total de NNA	% de NNA institucionalizados/as
Argentina	9.748	12.333.747	0,08%
Bolivia	8.369	3.800.000	0,22%
Brasil	47.893	61.536.644	0,08%
Colombia	12.861	15.454.636	0,08%
México	25.667	39.877.723	0,06%
Perú	9.176	10.338.000	0,09%

Fuente: Elaboración propia en base a censos nacionales,¹¹ y relevamientos oficiales.¹²

* En todos los países que participan de esta investigación se define como "institucionalizados/as" a los/as NNA que se encuentran en dispositivos residenciales. En la Argentina se considera, además, a aquellos/as que están en el sistema de cuidado en ámbito familiar.

A partir de la información disponible, también es posible establecer que, en todos los países seleccionados, los/as NNA que fueron separados/as de su medio familiar se encuentran mayoritariamente en dispositivos residenciales, a pesar de que todas las legislaciones priorizan el cuidado alternativo en ámbitos familiares. En efecto, la oferta de programas o iniciativas de acogimiento familiar esta menos extendida en la región, cuestión que per se vulnera el derecho a la convivencia familiar.

En la mayoría de los casos, la población de adolescentes y jóvenes institucionalizados/as prevalece por sobre la de otros rangos etarios. Según los relevamientos nacionales consultados, en Argentina y Bolivia, el 40% y el 43% respectivamente son adolescentes y jóvenes (entre 13 y más de 18 años). En Brasil, el 36% tienen entre 12 y 17 años, mientras que en México el 17% del total de NNA tiene entre 15 y 19 años. Colombia y Perú no presentan datos desagregados por edad.

Motivos de separación de los niños/as de su medio familiar

En relación con los motivos por los cuales se adoptó una medida de separación de los/as NNA de su medio familiar, la información construida es poco confiable y resulta muy poco comparable. Más allá de que haya una preeminencia de situaciones

catalogadas como “violencia” y/o “negligencia”, lo cierto es que, en la enorme mayoría de los casos, el trasfondo está dado por situaciones de pobreza.

Además de ello, en la región es común que determinados grupos sociales (como afrodescendientes y poblaciones indígenas) reciban un trato discriminatorio y estigmatizante. La situación de vulnerabilidad social (exclusión social, pobreza, entre otros), sumada a prejuicios y prácticas discriminatorias contra estos grupos, suelen conducir más frecuentemente a la adopción de medidas que suponen la separación de los NNA de sus familias y su consecuente institucionalización respecto a otros grupos. Eso, por ejemplo, es lo que acontece en Brasil, en donde la mayor parte de los/as NNA institucionalizados/as son negros/as o mestizos/as.

Tiempo de permanencia de los/as NNA en los dispositivos

Si bien solo se dispone de datos estadísticos sobre el tiempo de permanencia de NNA en los sistemas de cuidados alternativos para Brasil, México y Argentina¹³, es posible señalar que los periodos son aún prolongados, esto es, superiores a dos años, y que incluso pueden extenderse hasta los 12 años. En Perú, por ejemplo, la mayor parte de los/as jóvenes que participaron en los grupos focales, cuyas edades fluctúan entre los 15 y los 24 años, habían ingresado al sistema entre los 5 y 10 años y aún permanecían en los dispositivos. En Colombia, México, Bolivia y Argentina esta situación es señalada tanto por los actores claves entrevistados como por los/as jóvenes:

“En mi caso, yo hace once años estoy adentro de ese hogar, cuando yo entré era chiquita por problemas con mi familia” (joven pre-egresada, Argentina).

“Yo cuando entré por primera vez, tenía 9 años, y me decían que iba a estar por un tiempo, porque era la típica niña que lloraba porque quería ver a mamá. Entonces, me dijeron que iba a estar por un tiempo, pero nada, me habían dicho algo así

¹³ Cabe señalar que estos datos no son comparables entre sí debido a que toman distintas unidades de análisis y períodos de referencia. En México predominan las estadías durante largos periodos. De acuerdo al Censo de Alojamiento y Centros de Asistencia Social (2015), el 68% de NNA ha vivido por más de un año en las casas hogar, dato que debería ser analizado con mayor rigurosidad, pues que existen muchos casos “no especificados”, es decir, incompletos, y que por lo tanto no permiten conocer las circunstancias de vida de al menos 251 NNA. En la Argentina, sólo el 1% de de NNA se encuentra institucionalizado de 0 a 90 días, como estipula el plazo máximo de la medida excepcional de derechos, mientras que el 79% lo está desde hace más de 180 días, y el 17% de 91 a 180 días, según el Relevamiento UNICEF/SENAF de 2017. En Brasil, a pesar de que ECA establece un límite de 18 meses para la institucionalización, es frecuente encontrar acogimientos de más de 2 años, que llegan incluso a los 18 años.

de «Bueno, vas a estar por un par de meses y después vas a salir y te vas a ir con tu familia», pero como hubo ahí muchos problemas más, eso se alargó y estuve varios años en el hogar” (joven pre-egresada, Argentina).

“...Las niñas viven con nosotras de forma permanente, como le dije, por más de 8 años. Ya que muchas de ellas no tienen familia y preferimos que se queden acá porque sus familias no les apoyan o no tienen las condiciones para tener a las chicas” (Directora Dispositivo Residencial, Bolivia).

En algunos casos, como por ejemplo en México, el cuidado residencial, parece ser entendido por los responsables como un fin en sí mismo y no como el medio para restituir los derechos de NNA. En consecuencia, las funciones y objetivos de los dispositivos de cuidado residencial están completamente invertidos. El siguiente testimonio de una joven que solicita reingresar al dispositivo para resolver sus necesidades educativas explicita esta problemática:

“Busqué y estuve buscando con mi psicólogo (...) para ver si había la oportunidad de entrar otra vez a la institución y que la institución me apoyara con mis estudios” (Egresada de dispositivo residencial, México).

Dinámicas del cuidado alternativo

Más allá de la gran variabilidad existente entre los distintos dispositivos residenciales, en general se trata de centros que brindan acogimiento residencial a una cantidad variable de NNA. Los dispositivos se caracterizan por la rotación del personal en turnos y por la falta de singularización en la provisión del cuidado.

Las situaciones de los/as NNA son muy disímiles, ya que hay una gran heterogeneidad en las prácticas y rutinas institucionales, en los diferentes recursos económicos, relacionales y humanos que poseen los distintos dispositivos, y también en las concepciones de

cada institución sobre los/as adolescentes, sus necesidades y sus derechos. Todo eso incide en la preparación y en el acompañamiento de las transiciones de los/as jóvenes muy fuertemente.

“Depende de la institución y de quién te toque” (joven egresada, Argentina).

Otra diferencia significativa, y que resulta clave en el trabajo orientado al egreso, se da entre aquellos dispositivos en los que prevalece una lógica de autosuficiencia, que resuelven todo puestas adentro de la institución, y aquellos más integrados al medio social, que ofrecen a los/as jóvenes diversas posibilidades de inserción en redes comunitarias y barriales para ampliar sus redes de relaciones, como por ejemplo espacios educativos y recreativos.

“Ya fuera de la Institución, el reingreso al mundo, a la sociedad, a la familia sí es difícil...” (joven egresado, Mexico)

A un ritmo propio, y como resultado de procesos que fueron conflictivos y disputados, los países en los que se llevó a cabo esta investigación han reformado su normativa y readecuado los circuitos institucionales previstos para la toma de medidas de protección de la infancia. De este modo, desde el plano normativo se puede visualizar un panorama promisorio y se avizora otro horizonte en relación con las coordenadas legales existentes. Sin embargo, es de notar —como lo ha hecho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2017— que existe una marcada brecha entre los postulados normativos y la realidad concreta. Si la diferencia entre el ideal normativo y las prácticas reales y efectivas aparece en todos los planos de la vida social, en este campo de intervenciones pareciera verificarse con mayor agudeza. El acento en la sanción de leyes y/o mecanismos de protección de derechos parece haber quedado escasamente vinculado con las condiciones económicas y sociales, y en particular con los modelos de desarrollo en América Latina, lo cual limita la posibilidad de acceso y cumplimiento de esos derechos (Magistris, 2014).



La realidad de los egresos de adolescentes

03

En este capítulo se describen los principales tipos de egreso de adolescentes. Para eso se analizaron los datos consignados por las autoridades competentes, pero también los relatos de los/as propios adolescentes que han transitado esta experiencia. Asimismo, se describen las principales ideas y representaciones que tienen los diversos actores del sistema de protección de derechos y las/os jóvenes en torno a la transición y al egreso.

Tipos de egreso

En relación con los tipos de egreso de los adolescentes consignados por las autoridades competentes, son predominantes la revinculación familiar y el egreso autónomo/independiente o por mayoría de edad. En Argentina, Perú y Bolivia, además, se contabiliza como modalidad de egreso la categoría “abandono de programa” (Argentina), “fuga” (Bolivia) o “salida no autorizada” (Perú), que designa las situaciones en las que los/as adolescentes dejan el dispositivo sin ningún acuerdo de parte del equipo del mismo. En Perú y en Brasil se consigna además la defunción de niños/as y adolescentes en cuidado residencial, y en México y Perú se consigna el traslado de NNA a otra institución.

A contramano de los tipos de egreso referidos por funcionarios, los/as jóvenes construyen categorías más amplias y complejas para explicar las transiciones. Para ellos/as, las distinciones entre “revinculación familiar” o “egreso por mayoría de edad con proyecto o sin proyecto autónomo” no reflejan adecuadamente la gran diversidad de sus trayectorias y la no linealidad de esos procesos. De hecho, los egresos que se clasifican en una u otra categoría engloban situaciones muy disímiles que los/as adolescentes vivencian, y que pueden incluso ser situaciones de calle o reingresos a otro tipo de dispositivos.

*“Hay muchas que se han ido bien y que les fue mal, o a muchas que no y les fue bien”
(Joven egresada, Argentina)*

A continuación se ofrece una descripción de los distintos tipos de modalidades que se han podido identificar.



Egreso autónomo y/o mayoría de edad

La protección en el sistema de cuidados alternativos se extiende formalmente hasta la mayoría de edad civil que, en todos los países seleccionados, se alcanza a los 18 años. Por eso, los/as NNA que no fueron revinculados/as con su familia de origen ni adoptados/as permanecen en los dispositivos residenciales hasta su mayoría de edad, momento en el que finaliza la protección especial que brinda el Estado y deben “egresar” de los dispositivos.

A partir de este estudio, surge la necesidad de separar el egreso por mayoría de edad del egreso autónomo: es posible que un adolescente egrese por cumplir años pero sin tener ningún proyecto autónomo, o que egrese con un proyecto autónomo antes o después de cumplir la mayoría de edad. Según las autoridades entrevistadas en Brasil, alrededor de un 50% de los/as jóvenes que egresan de los dispositivos de cuidado por la mayoría de edad cuentan con un proyecto de vida autónomo. En Argentina, según los relevamientos oficiales, el 100% de los adolescentes que egresan por mayoría de edad lo hacen con un proyecto de vida autónomo. Sin embargo, lo que se evidencia a partir de los relatos de los/as jóvenes, es que la gran mayoría de los egresos que se dicen “autónomos” se dan en realidad por el simple hecho de haber alcanzado la mayoría de edad. Bajo esta categoría se esconden situaciones de mucha vulnerabilidad para los/as adolescentes.

A pesar de la normativa que establece el cese de la medida excepcional a los 18 años, es relativamente usual que los dispositivos residenciales destinados a adolescentes realicen excepciones y concedan permisos para que los/as jóvenes permanezcan durante más tiempo en los dispositivos. Sin embargo, en general, eso depende por entero de la voluntad de las autoridades de cada dispositivo, lo que conlleva a altos niveles de discrecionalidad y arbitrariedad. De este modo, como veremos en este informe, si los/as adolescentes se comportan “adecuadamente” —se muestran dóciles a las indicaciones y pautas de los dispositivos residenciales— son autorizados/as a permanecer un tiempo más en los dispositivos, mientras que aquellos/as que son catalogados/as como “problemáticos/as” o “rebeldes” son forzados/as a egresar tal como postula la normativa.

“Yo me tuve que ir porque la directora quiso que me vaya, pero yo había firmado un contrato que decía que

*hasta los 21 (...) tengo 19, y hace siete meses que egresé (...) no le podés discutir a una monja (...) es un hogar de monjas. Yo también lo quise hablar con mi abogado y todo eso, pero bueno, lo que había por otro lado era que me paguen un mes una pensión y no, a mí no me sirve”
(joven egresada, Argentina).*

Revinculación familiar

Las posibilidades de revinculación dependen de manera fundamental del trabajo que se realice con las familias mientras los/as NNA se encuentran en los dispositivos. Por eso, una de las dificultades más importantes reside en la precariedad o en la inexistencia de programas o de líneas de acción específicas para el fortalecimiento de las familias y de los vínculos familiares.

Cuando la familia es evaluada por el sistema de protección como un recurso adecuado deben elaborarse estrategias específicas para la revinculación en el marco del egreso. En muchos casos, la revinculación involucra a la familia extensa. En Brasil, por ejemplo, se trata de un 40%. Llama la atención que la familia extensa muchas veces sea recién “descubierta” cuando los/as adolescentes están próximos a cumplir la mayoría de edad, lo cual sugiere la precariedad o inexistencia de un trabajo previo de revinculación con las familias.

También puede suceder, como ha ocurrido en Argentina, que la revinculación familiar sea la forma de egreso porque no hay ninguna otra opción, ya que plantear un egreso autónomo parece mucho más complejo que intentar que el/la joven vaya a convivir con algún pariente. Las/os jóvenes han identificado esta situación como “egreso forzado”. Los egresos así tramitados suelen fracasar, de manera que los/as jóvenes se quedan sin contención al poco tiempo de haber salido del dispositivo. En estos casos pueden volver a acudir al sistema de protección en busca de ayuda. Sin embargo, al ya ser mayores de 18 años, no hay apoyos disponibles para ellos/as en el sistema de protección y en algunos casos, vuelven a la institución de donde egresaron, lo que muchas veces depende de la discrecionalidad de las autoridades del dispositivo.

“Yo a los 16 años no me quería ir junto a mi madre, porque me llevaba mucho mejor con ellos, con los operadores y con todos, y no con mi madre” (joven egresada, Argentina).

En esos casos, en los que el egreso por revinculación familiar no prospera, la escuela, los referentes afectivos o los referentes formales con los que los/as NNA estén vinculados/as han representado —según la experiencia de los/as adolescentes que participaron en la investigación— un recurso valioso al cual acudir. En relación con la revinculación familiar, en Argentina se da una situación paradójica, ya que los/as jóvenes que egresan de los dispositivos y vuelven a convivir con sus familias se encuentran imposibilitados/as de cobrar la asignación económica prevista en el Programa de Acompañamiento del Egreso. De este modo, la propia instrumentación del Programa limita las posibilidades de lograr mejores condiciones para el egreso por revinculación familiar.

Abandono de programa/salida no autorizada/fuga

Este es un tipo de egreso que ha sido identificado en Argentina, México, Bolivia y Perú. Mediante esta categoría se designa a aquellas situaciones en las que los/as jóvenes eligen desarrollar una estrategia para su egreso que ha sido desincentivada o incluso rechazada por el dispositivo residencial y/o por el sistema de protección, y que, según los relatos de las/os jóvenes, puede ser tanto una revinculación con su familia como un egreso autónomo. A esa situación, en Bolivia, se la consigna como “fuga”, un término que no resulta satisfactorio para nombrar la situación de NNA en el sistema de cuidados alternativos.

Adopción

En todos los informes se consigna que la adopción es el tipo de egreso menos frecuente para los/as adolescentes. La explicación es reiterativa: los adoptantes presentan una tendencia clara en todos los países a no optar por adolescentes. En Brasil, por ejemplo, se especifica el perfil: bebés o niñas blancas de hasta tres años. En los casos en que se da la adopción, generalmente se trata de procesos de adopción compartida con grupos de hermanos/as de distintas edades.

Reingreso

Existen casos en que los/as jóvenes, por distintas razones, deciden volver a los dispositivos de cuidado a pesar del cese de la medida. Se trata de una situación compleja, que los/as jóvenes a veces vivencian con una mezcla de angustia y frustración. Si bien el reingreso puede ser resultado de los lazos de afectividad o de confianza construidos por los/as jóvenes con los/as referentes del hogar, y de su deseo de volver a un espacio familiar y conocido, también es posible interpretar estos casos como indicadores de la dinámica de dependencia de la institución y de sus recursos, y como consecuencia de la falta de apoyo y sostén que permitan desarrollar una vida por fuera de lo institucional.

*“Hay un caso que se había ido con la mamá cuando tenía 14 y volvió a los 18 porque no podía con la madre, o no me acuerdo cómo era el tema, y después se volvió a ir. Pero después hubo un tiempo que se quedó en el hogar, como un año, se volvió a ir con la mamá y funcionaron las cosas”
(Joven egresada, Argentina).*

Traslado a otras instituciones

Este es un tipo de egreso que ha sido consignado oficialmente solo en México y en Perú, pero que ha estado presente en los relatos de todos los jóvenes que participaron del estudio. Esta categoría se refiere al traslado de NNA a otras instituciones, que pueden ser de cuidado, pero también neuropsiquiátricos, hogares para madres solteras, centros de detención, etc.

Los traslados a otra institución de cuidado son una de las problemáticas identificadas en aquellos casos en los que los/as jóvenes permanecen por periodos muy prolongados en dispositivos residenciales. Eso se debe principalmente a que los dispositivos suelen organizarse en función de rangos etarios, pero también puede suceder que los dispositivos cierren o propicien un “traslado” en función de alguna problemática específica (un ejemplo de esta situación es el traslado de NNA con afecciones de salud mental, ya que los dispositivos refieren no tener herramientas para abordar esos casos).

En algunas ocasiones, los traslados son intempestivos, tienen poca preparación. Los/as NNA no son escuchados/as en relación a sus opciones y preferencias, y ese tránsito al que se ven obligados/as se vincula más a situaciones administrativas que a una lógica de cuidado y de acceso a derechos. Muchas veces, los/as jóvenes perciben que este es un abandono más en su vida, que dejan atrás a las personas que quieren y que es el resultado de una imposición.

En algunos casos, esos traslados son directamente violatorios de sus derechos humanos. Por ejemplo, un joven egresado de Colombia manifestó que había sido trasladado de un dispositivo residencial en Palmira a uno de Cali sin previo aviso. Tiempo después, cuando se pudo reunir con el Defensor de Familia, este le manifestó al joven que había pensado que él se había escapado, porque no había tenido noticias de suyas durante un buen tiempo.

Los traslados a otro tipo de instituciones, según se ha podido identificar, están vinculados con la necesidad de los dispositivos de egresar a las/os adolescentes que ya tienen la mayoría de edad pero que no cuentan con un proyecto autónomo ni con vínculos familiares. Un ejemplo de eso es el caso de las adolescentes madres que egresan a hogares para adultas con hijos/as.

Defunción: Este es un tipo de egreso que solo ha sido consignado en Perú y en Brasil. En Perú, del 2012 al 2014 fallecieron en total 17 niños/as y adolescentes, de los/as cuales 10 eran varones. En Brasil esta situación representa el 3,6% de los/as NNA que “egresan” de los dispositivos. En ningún caso se explicitan los motivos del fallecimiento.

En suma, la experiencia del egreso depende, en la mayoría de los casos, de la modalidad de trabajo que adopten los distintos organismos de protección, y en particular los dispositivos residenciales. Esto hace que las experiencias sean muy diversas, no solamente por la singularidad de cada joven, sino también —y sobre todo— por la variabilidad y heterogeneidad de los dispositivos, tanto en términos de recursos económicos como de orientación institucional —régimen de salidas, regulación de visitas, manejo de dinero, responsabilidades cotidianas, etc. Asimismo, depende de la cantidad y calidad de los equipos técnicos de cada institución, los cuales pueden resultar demasiado demandados, laboral y emocionalmente. Desde la perspectiva de los/as jóvenes, eso repercute en un trato poco igualitario, ya que algunos/as reciben más y mejor apoyo que otros/as, y eso genera proyectos y posibilidades de emancipación dispares.

La experiencia de egreso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes



Ideas y representaciones sobre el egreso

En relación a las principales ideas y representaciones que tienen los diversos actores del sistema de protección de derechos y las/os jóvenes en torno a la transición y al egreso, en general se tiende a promover una figura idealizada, según la cual la persona que tiene un “egreso exitoso” es aquella que sabe expresar lo que siente y manejar sus emociones: una persona estable, tolerante y proactiva, también ahorrativa, limpia, ordenada y con “buena actitud”.

“Depende el plan que tengas con la gente, te podés quedar más tiempo. De hecho, ellos te pueden bancar si vas bien, y si conseguiste laburo y todo y te está yendo bien, te bancan ellos. (...) Pero si alguno no demuestra mucha voluntad ni nada, ellos ya te dicen ‘Mirá...’”
(joven egresado, Argentina).

En esa línea, los/as jóvenes en Perú, por ejemplo, plantean que los equipos muchas veces apuntan a “generar resiliencia” a través de frases de aliento para el momento posterior a la salida de la institución: “no te dejes caer”, “tienes que esforzarte para salir adelante” o “mantén una actitud positiva”. En ese sentido, como se adelantó, se tiende a una responsabilización de los/as jóvenes, y en muchas ocasiones no se tienen en cuenta sus

miedos ni se les da espacio para que puedan expresar sus deseos y proyectos. Resulta llamativo que el grado de “corresponsabilidad” que los/as jóvenes asumen con el egreso cobra centralidad como facilitador o como obstáculo del proceso.

En el mismo sentido, generalmente los equipos técnicos de los dispositivos esperan que los/as NNA puedan prever factores que muchas veces no están en sus manos. Eso resulta muy significativo si se tienen en cuenta las encrucijadas a las que se enfrentan estos/as jóvenes al momento de salir de las instituciones.

Estas exigencias se observan también en el discurso de los/as jóvenes. Muchas veces, ellos/as mismos han adquirido un discurso meritocrático, que pone al esfuerzo individual por delante de los derechos. Es frecuente que los/as jóvenes vean la responsabilidad como un valor, y que destaquen la necesidad de “saber aprovechar las oportunidades”.

También se observa que una de las preocupaciones principales de los dispositivos residenciales de todos los países radica en la transmisión de pautas de higiene y limpieza, de orden y de planificación. Eso ha sido referido por los/as adolescentes como uno de los elementos sobre los que más insistentemente trabajan los dispositivos. La adquisición de esas pautas es vista entonces como indispensable para lograr un “egreso exitoso”. De este modo, como se ha adelantado, limpiar, ordenar, cocinar, lavar ropa, lavar baños, etc. son actividades que los diferentes dispositivos enseñan y obligan a realizar, en tanto las visualizan como habilidades con un gran potencial formativo y pedagógico. La elaboración concreta de un proyecto personal se visualiza como una estrategia importante para lograr que los/as jóvenes puedan planificar su egreso. Sin embargo, para ellos/as, se generan distintos interrogantes e incertidumbres ligados al hecho de si efectivamente ese proyecto funcionará o no. Para más de un/a joven, no haber podido establecer un proyecto es una gran preocupación. Entre los/as jóvenes por egresar en Perú, se preguntan: “¿Podré salir adelante?”, “¿Tendré una nueva oportunidad?”, “¿Me quedaré solo/a?”. Por otro lado, si bien los/as jóvenes egresados/as cuentan con un apoyo luego del egreso, aún no se sienten seguros/as de lo que les pueda llegar a pasar. Entre los/as mayores, más cerca de los 24 años, este sentimiento se disipa, mientras que entre los/as recién egresados/as el miedo y la preocupación aún son fuertes.

Las acciones propias al egreso suelen resultar muy frustrantes para los equipos, pues su “voluntad” no basta: los planes que puedan construir con los/as jóvenes frecuentemente no encuentran eco afuera, cuando la política no se considera en

términos integrales e interinstitucionales. Por lo mismo, los planes quedan fácilmente desactualizados cuando no se aplican en el corto plazo, pues las condiciones de vida de los/as jóvenes cambian, así como su entorno y las opciones que se habilitan. En ese sentido, se trata de un proceso que necesita constante trabajo y actualización. Tal como se ha señalado en la Argentina, es importante que las estrategias no se basen en una “foto” de la situación de los/as jóvenes y de sus familias de origen, lo cual cristaliza su experiencia en un estado, en lugar de ver el proceso y focalizar en las posibles transformaciones del mismo.

Los/as trabajadores de los dispositivos residenciales, entrevistados en este estudio, reconocen la necesidad de instalar la noción de transición y trabajarla paulatinamente, mediante la adquisición de habilidades prácticas por parte de los/as NNA tales como el uso del dinero, del transporte público, y la realización de trámites y/o de controles de salud. No obstante, las afirmaciones relativas a la necesidad de preparar a los/as adolescentes para su egreso son problemáticas al menos en dos sentidos: por un lado, porque revelan una suerte de inexorabilidad, que consiste en creer que una vez que han “fracasado” los intentos de revinculación familiar o de adopción de los/as NNA cuando son pequeños/as, el sistema ya no puede hacer nada hasta que egresen por mayoría de edad. Por otro, porque dejan entrever que no existe una política orientada a lograr la desinstitucionalización de los/as NNA a partir de la implementación, por ejemplo, de modalidades de cuidado de tipo familiar.

Estrategias y acciones de acompañamiento de las transiciones en la región

04

“En mi caso,
yo no tenía a nadie,
absolutamente nada, había
estado tantos años ahí...”
(joven egresada, Perú).



¹⁴ Eso corresponde a 430 dólares en junio de 2019.

Estrategias específicas de acompañamiento para la transición de las/os adolescentes hacia la vida autónoma

La idea de realizar una preparación gradual para el egreso autónomo de los/as jóvenes y no esperar a la mayoría de edad se encuentra, de una forma u otra, en el horizonte de todas las autoridades de los países consultados. Sin embargo, no en todos los países existen normativas, programas o protocolos que orienten el trabajo para el egreso. En ese sentido, la preparación para la vida autónoma y para el egreso es abordada de manera dispar en la región. Las iniciativas más formalizadas de acompañamiento del egreso tienen lugar en Brasil, Argentina y Colombia. Cada una con sus peculiaridades, han sido destacadas en todos los países por las autoridades entrevistadas como parte de una política de apoyo a la desinstitucionalización. Ahora bien: si se tiene en cuenta en qué medida estas experiencias resultan eficaces, efectivas y sostenibles, se encuentran aún importantes déficits, principalmente en Brasil y en Argentina. Con todo, la propia existencia de leyes específicas o la formalización de proyectos y programas resulta indicativa de la visibilización de esta problemática.

Argentina cuenta con una legislación específica que contempla extender la protección del Estado más allá de los 18 años y garantizar el acompañamiento de la transición. La Ley nacional 27.364/2017 crea el Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales y es pionera en la región. Este programa estipula un acompañamiento personalizado y una asignación económica mensual equivalente al 80% de un salario mínimo.¹⁴ Asimismo, insta al poder ejecutivo a implementar políticas destinadas a otorgar facilidades en materia habitacional y laboral para adolescentes que egresan.

Sin embargo, este programa se encuentra en una etapa muy precoz de implementación y ha sido subejecutado en 2019. Si se considera la partida presupuestaria de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para el Programa durante 2019, se observa una significativa subejecución presupuestaria: se ejecutó el 2% del presupuesto, que preveía el ingreso de 500 adolescentes y jóvenes al Programa de Acompañamiento para el Egreso (PAE) para el corriente año (Borzese y Rodríguez, 2019).

Algunos municipios de la provincia de Buenos Aires —punto focal de Argentina en este estudio— cuentan también con el Programa Autonomía Joven, que consiste en un acompañamiento personali-

zado y en una asignación económica para adolescentes de 16 a 18 años que se percibe durante 6 meses a un año. En este programa, el nivel provincial capacita a los referentes y paga la beca a los/as adolescentes. Al igual que el programa nacional que se está comenzando a implementar (PAE), el programa Autonomía Joven brinda un sostén económico de una beca por un año, que asciende al 80% de un sueldo mínimo. Si bien con ese monto no es posible solventar los gastos de un alquiler, es un recurso muy valorado por los/as adolescentes, ya que les permite tener un ingreso mensual asegurado al menos durante el año en el que dejan la institución. De hecho, la falta de vivienda fue señalada por los/as referentes entrevistados/as como el mayor obstáculo para lograr un buen egreso. Los requisitos para la inclusión de los/as adolescentes en el programa de acompañamiento son la elaboración de un plan de egreso y tener 16 años cumplidos.

El recurso central que brinda el programa es el acompañamiento de un/a referente, que se encarga de realizar un trabajo personalizado con los/as adolescentes a fin de diseñar un egreso posible. La tarea de los/as referentes es, según sus palabras, bastante artesanal: no tienen pautados días fijos de encuentro con los adolescentes y van planificando sus encuentros en función de las necesidades y posibilidades de comunicación. La tarea del referente es también la de articular con los/as profesionales del hogar y eventualmente con el organismo administrativo de protección de derechos. En general, los referentes actúan como facilitadores para el acceso a recursos (cursos, talleres, actividades de formación laboral, etc.). Por eso, la efectividad de la tarea dependerá de la variedad de recursos con los que cuente en primer término el municipio, y también se vinculará a la pericia y a la red de relaciones que pueda construir cada referente o el equipo del programa para conseguir diferentes recursos. Los/as referentes organizan además talleres específicos, planificados en función de las problemáticas o situaciones que los/as jóvenes se encuentran atravesando. Sin embargo, también es muy importante la tarea de acompañamiento y de escucha de los/as adolescentes. En ese sentido, y según los/as adolescentes, contar con alguien externo/a a la institución en la que viven, a quien puedan recurrir cuando se les presente algún inconveniente, o que les permita abrir sus redes de circulación y contacto, resulta un recurso beneficioso.

Respecto de las iniciativas privadas para acompañar este proceso, algunas OSC y gobiernos locales implementan las denominadas “casas de pre-egreso” o “viviendas asistidas”¹⁵ y, en una línea similar, en la provincia de Buenos Aires, el programa Residencia Juvenil¹⁶. También, en varias provincias está presente el Programa Servicios para la Autonomía, de la Asociación Civil Doncel, que busca acompañar a los jóvenes para que alcancen su máximo nivel de autonomía a través de un abordaje grupal (talleres) e individual (referentes) basado en tres ejes: participación juvenil, inclusión

¹⁵ Se trata de residencias temporales en las que jóvenes de 18 a 21 años conviven y se organizan solos/as, solventando algunos pequeños gastos, con el apoyo y acompañamiento de un equipo técnico. Este recurso ha sido valorado muy positivamente, tanto por los adolescentes como por los/as funcionarios/as entrevistados/as, porque permite transitar un egreso gradual y porque los/as adolescentes comparten sus vivencias e información.

¹⁶ También destinado a jóvenes de 18 a 21 años que han egresado de dispositivos residenciales, se implementa mediante un convenio que el organismo provincial firma con ONG's, municipios o alguna organización religiosa. La contraparte debe aportar el inmueble donde residen los jóvenes y el equipo técnico que debe supervisar la cuestión convivencial. El dispositivo se solventa con el monto que transfiere el organismo, y en parte son los propios jóvenes los/as que lo financian a través de las becas que cobran. Para eso, el gobierno provincial articula con distintas ONG's que han trabajado de diferentes maneras el acompañamiento del egreso, tales como Aldeas Infantiles o la OSC Palestra, con sede en la localidad de Mar del Plata, que tiene una casa de pre-egreso.

educativa y empleabilidad.

En el caso de Colombia, en 2017 se creó la estrategia nacional Proyecto Sueños, Oportunidades para Volar, cuya población objetivo son los/as NNA de entre 14 y 25 años con declaración de adoptabilidad o que cumplieron la mayoría de edad en los servicios de protección. Su objetivo es fortalecer a los/as NNA para facilitar su integración social a través de formaciones académicas y laborales, promoviendo su sentido de identidad, pertenencia y afiliación, con miras a desarrollar una vida autónoma e independiente. Esta estrategia se creó con el fin de exigir el derecho al ocio y a la recreación con un carácter obligatorio y no voluntario en los centros de protección, pues no se consideran actividades relacionadas con el “tiempo libre”, sino como componentes centrales para el desarrollo de los/as jóvenes. Una de las estrategias es la Casa Universitaria, una modalidad de atención residencial para jóvenes que se encuentran adelantando sus estudios superiores o de formación para el trabajo. No obstante, esta es una iniciativa con muy poco alcance territorial o poblacional. Se trata en realidad de algunos pilotos que tienen escasa presencia en el relato de las autoridades y equipos técnicos, y ninguna presencia en el caso de los/as adolescentes. Respecto de las iniciativas privadas, se destaca la Fundación de Formación de Futuros con sede en Cali, que realiza un proceso de acompañamiento a través de programas específicos.

Argentina y Colombia cuentan con enfoques más abarcativos del acompañamiento de las transiciones. En ambos casos, la preparación inicia en la adolescencia, desde los 13 y 14 años respectivamente, y el apoyo se extiende luego de alcanzada la mayoría de edad. Además, tanto la ley argentina como las orientaciones técnicas colombianas detallan múltiples áreas a trabajar, que abarcan capacidades transversales para la vida autónoma, la educación y la formación para el empleo, así como temas de ciudadanía, vivienda, tiempo libre, etc. En Argentina, la reglamentación de la ley restringió su espíritu: el programa, hasta septiembre de 2019, solo alcanzó a 103 jóvenes de un universo de 4.902 (Borzese y Rodríguez, 2019). Si bien la situación de Colombia es levemente diferente —puesto que el Proyecto Sueños, según las estadísticas oficiales, se encuentra trabajando actualmente con 17.200 adolescentes y jóvenes—, aún no se han realizado investigaciones específicas que puedan dar cuenta de su impacto e incidencia en esas transiciones.

En Brasil, las Orientaciones Técnicas para Servicios de Acogimiento para NNA (2009) crearon República Jovem, una modalidad de acogimiento residencial para jóvenes de entre 18 y 21 años en situación de vulnerabilidad personal y social, con vínculos familiares rotos o extremadamente fragilizados y que no cuentan con medios de auto-subsistencia. Esta modalidad tiene el objetivo de fortalecer a sus usuarios/as, procurando el desarrollo de su autono-

mía, su inclusión social y ejercicio de su ciudadanía. Cada unidad puede acoger a seis miembros, separados en varones y mujeres. Hay un equipo técnico con dedicación exclusiva por cada cuatro unidades, cuya responsabilidad es apoyar la gestión colectiva de la casa —reglas de convivencia, actividades domésticas, gestión de los gastos, etc.— y orientar en las principales problemáticas que hacen al egreso, mencionadas en el apartado anterior. En todo el territorio brasileiro hay 25 unidades en total, por lo que la capacidad de acceso es muy escasa. Según miembros de los equipos técnicos del programa, y sin ser un criterio explícito, acceden con menos dificultad a las vacantes los/as jóvenes que cuentan con un trabajo remunerado, de modo que puedan aportar económicamente, o que muestren habilidades particulares para la gestión doméstica y cotidiana. De este modo, a la limitación producida por su escasa cobertura —0,04% del total de NNA institucionalizados/as— se suma el hecho de que se prioriza el ingreso de jóvenes que cuenten con un empleo, lo que resulta en una restricción aún mayor.

Además, los dispositivos de cuidado cuentan con apoyos informales, como por ejemplo el Grupo nÓs, del Instituto Fazenda História, el cual desarrolló una metodología de apoyo a los/as jóvenes en su transición. Esta iniciativa se aplica en Sao Paulo, pero ha comenzado a replicarse en el país, por ejemplo en el municipio de Campinas.

Por su parte, las leyes de protección de NNA de Bolivia, México y Perú mencionan de manera general y/o declarativa la responsabilidad que tienen los dispositivos residenciales de preparar gradualmente a los/as NNA para el egreso, pero no cuentan con lineamientos específicos, salvo la indicación de trabajar en la adquisición de competencias laborales, así como de proveer apoyo psicológico.

En Bolivia, los dispositivos residenciales pueden contar con algún tipo de acompañamiento interno, pero esto depende de los recursos y de la orientación de los dispositivos, por lo que se presentan experiencias muy disímiles para los/as jóvenes, dependiendo de dónde estén internados/as. Asimismo, los/as informantes claves entrevistados/as indican que existen programas de acompañamiento externos a sus centros. Entre estos, mencionan a: Helping Hands (La Paz) con proyectos de apoyo educativo y laboral; a la Fundación TIA (Cochabamba) que aborda temas de capacitación, apoyo económico (becas de estudio, bonos de alimentación) y referencial (formativo y de asesoramiento); la Fundación Esperanza, la cual cuenta con un programa de transición en Cochabamba para ayudar a jóvenes; la Fundación Diseñando Sueños - Lifetime Projects, también en Cochabamba, cuyo alcance es más limitado puesto que trabaja con solo tres dispositivos de cuidado, y que pone énfasis en la terapia ocupacional para desarrollar habilidades laborales que pue-

dan ayudar a los/as jóvenes en su transición a la vida independiente.

En México, las autoridades nacionales entrevistadas destacan que las alternativas vienen de apoyos de organismos internacionales y nacionales como Save The Children, UNICEF México y la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), entre otras. Asimismo, en los estados de Nuevo León, Ciudad de México y Puebla, se han observado acciones específicas para el acompañamiento en el egreso y en la transición a la vida autónoma. Por ejemplo, el Programa Esperanza de Back2Back México A.C., Aldeas Infantiles SOS México y el programa Un camino hacia el futuro de Pequeños Gigantes Mexicanos A.C., en los que la mentoría hacia la vinculación laboral se considera fundamental para la garantía de los derechos de vivienda, alimentación, educación, acompañamiento emocional y recreación. El Instituto Poblano de Readaptación A.C (IPODERAC) en Puebla también tiene un modelo fuerte de vinculación laboral para jóvenes sin cuidados parentales, al igual que la Fundación JUCONI A.C., quienes tienen departamentos para este tipo de jóvenes como parte del apoyo en el proceso del egreso.

En Perú, los dispositivos de cuidado realizan alianzas y acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, con organismos internacionales de cooperación y apoyo técnico y con empresas privadas, pero estos terminan siendo acuerdos puntuales y hasta personales, y no una forma de articulación formal e institucionalizada. Así, por ejemplo, los programas de terminalidad educativa, especialmente los referidos al desarrollo de estudios superiores, técnicos o universitarios y de formación laboral, se desarrollan a través de organizaciones privadas como Buckner, Runayay o Aldeas SOS.

Estrategias estatales de acompañamiento para el egreso



Argentina

Ley nacional 27.364 / Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales

Brasil

Modalidad de acogimiento residencial República Jovem

Colombia

Proyecto Sueños
Oportunidades para volar



Bolivia, Perú y México

No cuentan con lineamientos específicos para acompañar el egreso ni con programas de alcance nacional

Otros apoyos no específicos para el egreso

Para acompañar el egreso se hace uso de programas que no son exclusivos para jóvenes que transitan el egreso, pero que igualmente ayudan en su proceso. Entre estos se destacan: en Brasil, Bolsa Família (aporte económico)¹⁷, Minha casa, minha vida (vivienda)¹⁸, Jovem Aprendiz (acceso al mercado de trabajo)¹⁹, ACESSUAS (capacitación)²⁰, entre otras. Asimismo, los dispositivos de cuidado se coordinan con los Centros de Asistencia Psicosocial (CAPS), las Unidades Básicas de Salud (UBS) y las escuelas; en Argentina, la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa de transferencia condicionada de ingreso, y el Plan Fines, un programa de terminalidad educativa; en Bolivia, el Proyecto Trabajo Digno de la Fundación Kallpa, un proyecto de inserción laboral en Cochabamba que trabaja con los dispositivos de cuidado, ofreciendo capacitaciones y ofertas laborales a los/as adolescentes.

Es importante destacar que algunos de estos apoyos son condicionados a una serie de requisitos que no siempre cumplen los/as jóvenes y que no en todos los casos acceden a las prestaciones que les correspondería

Dimensiones de la transición hacia la autonomía

Las estrategias y acciones que se desarrollan para la transición al egreso en los casos en que los/as adolescentes han cumplido la mayoría de edad son diversas y, en términos generales, escasas, fragmentarias y poco planificadas. En efecto, en todos los países consultados para esta investigación, se trata de un proceso complejo, que moviliza múltiples contradicciones: los genuinos deseos de los/as jóvenes de salir de los dispositivos residenciales, sus proyectos, sus anhelos y expectativas, la incertidumbre, las frustraciones y los sentimientos de soledad. Hay que tener en cuenta que el fin de la protección del Estado está determinado por la mayoría de edad independientemente de que ellos/as deseen o se sientan preparados/as para la vida autónoma. Paradojalmente, también se trata de una de las únicas certezas que el sistema de protección les provee.

En general, la experiencia del egreso es vivenciada por los/as jóvenes antes que como una transición o un proceso gradual, como un corte en extremo abrupto y como pura falta: falta de ahorros, falta de experiencia laboral, falta de orientación voca-

¹⁷ Este es un beneficio federal al cual los/as jóvenes en el sistema de protección tienen acceso a partir de los 16 años, por el monto del salario mínimo (R\$ 998).

¹⁸ Es una política habitacional dirigida a personas en situación de calle. De las casas que ofrece, sólo un 2% es de acceso para los/as jóvenes egresados/as.

¹⁹ En este caso, los acuerdos de cooperación son celebrados entre las empresas y los Centros de Referencia en Asistencia Social (CRAS) o los Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social (CREAS) con el fin de priorizar a los/as jóvenes más pobres y en situación de vulnerabilidad social en el acceso a cupos laborales.

²⁰ Es un programa de capacitación dentro del programa federal PROGREDIR que apunta a las personas en situación de vulnerabilidad que no están en igualdad de condiciones con el resto de la población para competir en el mercado de trabajo. Ayuda en cuestiones básicas, como preparar un CV o una entrevista de trabajo.

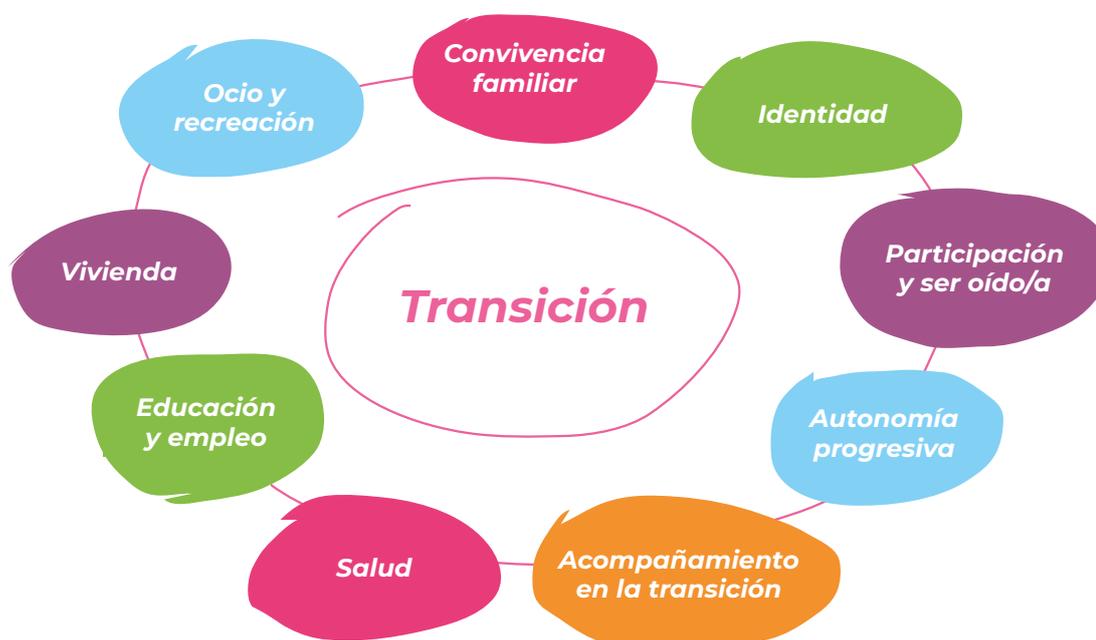
cional, falta de información sobre los servicios disponibles, falta de redes socio-afectivas, falta de proyectos personales. Además, los/as jóvenes disponen de muy pocos soportes en materia de políticas públicas que les permitan contar con un apoyo económico significativo y con facilidades para conseguir una vivienda o un empleo, y tener un apoyo emocional y afectivo.

“No estamos preparadas para afrontar la vida autónoma. (...) A uno no lo preparan para lo que es la vida allá afuera, a uno lo tienen en una burbuja y en realidad así no funciona la sociedad” (joven preegresada, Colombia).

El acompañamiento que los/as jóvenes tienen en este tránsito es, en líneas generales, bastante escaso o se centra en algunos aspectos formales —educación, vivienda, empleo— que, si bien resultan importantes, dejan de lado otras inquietudes y necesidades de los/as jóvenes. En ese sentido, en relación con el egreso, la uniformización y la escasa atención a las singularidades de los/as jóvenes resulta una constante.

En este apartado se presentan las estrategias y acciones que se desarrollan para la transición, ordenadas alrededor de los diferentes derechos que el sistema debería garantizar a los/as jóvenes con el fin de promover su autonomía y acompañar su transición a la vida autónoma.

Dimensiones de la transición



El derecho a recibir acompañamiento en la transición

Según las Directrices sobre las Modalidades de Cuidados Alternativos (2010), los dispositivos residenciales deben fijarse como objetivo la preparación de los/as NNA para que puedan asumir su independencia e integrarse plenamente en la comunidad, durante todo el periodo que dure la medida de protección. Sobre esta base, la idea de realizar una preparación gradual para el egreso de los/as jóvenes —en vez de esperar a que la mayoría de edad y, por lo tanto, el fin de la protección sean inminentes— se encuentra, en efecto, en el horizonte de todas las autoridades que fueron entrevistadas para esta investigación, aunque resulta un objetivo complejo.

En Argentina, se reconoce el derecho al acompañamiento para el egreso a partir de la Ley N° 27.364, que crea el Programa Nacional de Acompañamiento para el Egreso. Sin embargo, al momento del desarrollo del trabajo de campo, el Programa se encontraba en su primera etapa de implementación. Para los/as referentes del Programa Autonomía Joven que se implementa en la provincia de Buenos Aires desde hace dos años, y que servirá de base para el Programa Nacional de Acompañamiento para el egreso, la elaboración de un plan de egreso requiere un trabajo personalizado, caso por caso, orientado en primer término a conocer la historia del/a adolescente. Además, demanda fundamentalmente la construcción de un vínculo de confianza y, tal como se establece en el Protocolo de Procedimientos para la Aplicación de Medidas de Protección, el acompañamiento debe darse en los dispositivos residenciales por parte de los profesionales del equipo técnico, y con protagonismo central del/a adolescente.

En Bolivia, no se cuenta con protocolos claros para el acompañamiento, y la planificación del egreso, según los/as entrevistados/as y los/as adolescentes que participaron en el estudio, no es un tema que sea particularmente abordado ni trabajado en los dispositivos.

“Como lo dije, en mi caso fueron los de la defensoría que me dijeron que solamente tenía que estar hasta los 18, que esa era la edad hasta la que uno podía estar. Eso fue a los 15. Luego a los 16, 17, me dijeron que

eso era cierto y que yo solo tenía que estar hasta los 18. Entonces yo ya tenía carrera técnica, entonces creo que a algunas no se les comunica porque tienen amigas, pero no se pueden quedar mucho tiempo. Vienen por dos días, tres días y se les manda a otro hogar. Pero mayormente no se les comunica, solo a las personas que saben que se van a quedar más tiempo” (Grupo Focal Jóvenes Pre-Egresados, Bolivia).

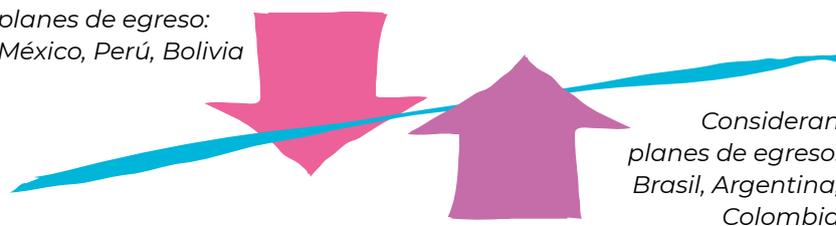
En el caso de Perú, desde que ingresan a los dispositivos residenciales, los/as adolescentes saben que la mayoría de edad representa el fin de la protección y la salida del dispositivo, pero eso no asegura un acompañamiento en la construcción de un plan de egreso. En general, los planes pueden contar con asesoría de los tutores/as o psicólogos/as, pero su ejecución depende siempre de los recursos de cada dispositivo y de las herramientas del/a adolescente.

En México, si bien han existido intentos a nivel estatal de algunos protocolos, orientaciones o normativas que especifiquen la necesidad de establecer un plan de egreso hacia la vida independiente para los/as jóvenes egresados/as de los sistemas de protección de cuidados alternativos, aún no existe una normativa ni una política pública nacional enfocada en el tema del acompañamiento. Solo en México se dio cuenta de la existencia de experiencias de acogimiento familiar para adolescentes y jóvenes, desarrolladas por Back2Back México y la Casa Paterna la Gran Familia en Nuevo León, en las que se los/as integra a una familia de acogimiento. También la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) realizó una prueba piloto junto con UNICEF México en 5 entidades federativas — Campeche, Morelos, Chihuahua, Ciudad de México y Tabasco— para impulsar el acogimiento familiar, con algunos casos de adolescentes. En Brasil, las autoridades sostienen que el egreso debe ser acompañado y planificado a partir de la construcción de los Planes Individuales de Atención (PIA), contemplados en las orientaciones técnicas del año 2009, los cuales deben ser realizados por los/as profesionales del servicio de protección junto con el/la adolescente y con su red de apoyo.

En Colombia, la preocupación por la planificación del egreso

a la vida independiente es un asunto reciente en la política de protección. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) desde 2010 comenzó a mencionar de manera cada vez más explícita, en el marco de los lineamientos técnicos para el proceso administrativo de restablecimiento de derechos, el tema de egreso de la población que alcanza la mayoría de edad dentro del sistema de protección. Desde este momento, se señala la importancia de la elaboración de un plan de egreso cada vez más estructurado. El primer antecedente en relación a estos esfuerzos se puede enmarcar en la modalidad “Preparación para la Vida Laboral y Productiva” que, desde el 2014, estuvo encaminada a fortalecer las metas de los/as jóvenes, con énfasis fundamental en el acceso a la educación superior, o a la formación técnica y tecnológica.

*No consideran
planes de egreso:
México, Perú, Bolivia*



En general, el acompañamiento luego de la salida del dispositivo residencial es bastante excepcional, puntual o directamente inexistente. Según los/as jóvenes, consiguieron el acompañamiento porque ellos/as mismos/as lo demandaron y buscaron activamente ayuda, ya que les resultaba muy difícil enfrentar en soledad las situaciones que se les iban presentando.

*“Sí, como que cuando cumplís 18, la mayoría de las personas se desligan, es como que si no tenés... ponele, a veces están los operadores del hogar que son como un referente, un apoyo a base... y nada, si no, es como que estás solo, porque la justicia se desliga de todo y quedás solo”
(joven egresado, Argentina).*

“La psicóloga del hogar me vio seis meses después de que yo saliera, cuando hizo una visita sorpresa para ver cómo estaba

mi hermano y cómo seguía nuestra vuelta a la sociedad...fue después de seis meses, el año pasado, que vino a vernos. Y este año también vino a vernos y fue como un encuentro entre amigos. Pero no todos los hogares hacen lo mismo; una vez que estás afuera, todo corre por tu cuenta”
(joven egresado, Brasil).

“La transición del hogar a otras cosas es principalmente burocrática, diría yo. Te ayudan para que puedas salir, pero después te olvidas del hogar” (joven egresado, Brasil).

“Te ayudan hasta que salgas, pero después ya fue” (joven egresado, Brasil).

La idea que prevalece entre los/as jóvenes que ya han egresado del sistema de cuidados alternativos es que recién en el momento del egreso se enfrentaron con el “mundo real”, y que este es un mundo para el que no se encontraban preparados/as. Incluso muchos/as de los adolescentes que participaron en los grupos focales de esta investigación aseguraron “no querer egresar”, lo que revela no solo una falta de preparación para el egreso, sino también que ese egreso es experimentado como un corte abrupto y fundamentalmente como una etapa en la que no contarán con ningún apoyo.

“Eso, creo yo, es un gran problema, que no siempre tienen una alternativa, cuando ya vas a cumplir 18 años de edad... te han tenido todo un tiempo ahí, te han enseñado muchas cosas y todo, han sacado cierto talento de ti, pero, ¿qué pasa cuando ya externas? Ahí se quedó lo que te ayudó, ya fuiste. `Tú ves hijita cómo te colocas por aquí, cómo sales adelante’. En mi caso yo

*no tenía a nadie, absolutamente nada,
había estado tantos años ahí...”*
(Joven egresada, Perú)

El rol del/la referente en el acompañamiento

Las/os jóvenes demandan tener figuras de acompañamiento en la transición. Lo más valorado por ellos/as en esta instancia es aquel acompañamiento que les proveen los adultos de referencia, con los que establecieron lazos duraderos en el transcurso de su institucionalización. También la figura de los/as operadores/as aparece aquí como significativa, en caso de necesitar recurrir a alguien.

“A mí mi padrino incluso me salió de garante cuando me mudé, o sea, con la confianza que me tuvo para yo poder mudarme, cuando estaba buscando garante, me dijo ‘Pero ¿para qué buscás garante si ya lo tenés? Yo soy tu garante’”
(joven egresada, Argentina).

“Tuve el apoyo de mi padrino”
(joven egresado, Brasil).

Como se ha planteado, el egreso suele ser un momento muy desafiante, especialmente para los/as jóvenes que no cuentan con vínculos familiares y/o comunitarios. Por eso es fundamental contar con referentes formales o bien informales que puedan brindarles apoyo emocional y afectivo. En general, se trata de la posibilidad de ofrecer a estos/as jóvenes una compañía estable para el egreso. Puede entenderse como un “apadrinamiento” afectivo y/o financiero que tiene como objetivo apuntalar el egreso, pero también sostener los lazos y generar una sensación de continuidad e incondicionalidad en el apoyo. Los/as jóvenes lo pueden experimentar como un reconocimiento y como la posibilidad de construir una relación de confianza mutua, valiosa y duradera.

En Brasil, existen acciones informales de apadrinamiento que buscan principalmente construir vínculos estables con los/as jóvenes aunque, según el informe, los/as referentes tienen difi-

cultades para establecer esos vínculos y sobre todo para sostenerlos cuando el egreso ya se ha efectuado.

*“Los primeros meses desde la partida fueron muy difíciles, porque pensé que estaba perdiendo a mi ahijada en el mundo. Ella estaba totalmente desestructurada, psicológicamente ... Fue un momento muy complicado, creo que tenemos que ser muy fuertes en este momento, si no, colapsamos juntos”
(Referente afectivo informal, Brasil).*

En la Argentina, a partir de la implementación de los programas estatales de acompañamiento del egreso ya mencionados, referentes formales comenzaron a vincularse con los/as jóvenes institucionalizados/as. Esos/as referentes, que han recibido una capacitación específica antes de comenzar a trabajar en el programa, desarrollan diferentes acciones. Una de las principales es articular con los/as profesionales de los dispositivos residenciales y con los otros organismos integrantes del sistema de protección de derechos. Con ellos/as, intercambian información sobre la situación de cada adolescente, y a veces los/as referentes pueden colaborar en alguna estrategia trazada por el equipo técnico del dispositivo. El objetivo principal de los/as referentes es elaborar con el/la adolescente un plan de egreso que se estructure en torno a un proyecto personal. En general, actúan como facilitadores/as para el acceso a recursos (cursos, talleres, actividades de formación laboral, etc.). Por eso, la efectividad de la tarea depende en buena medida de la variedad de recursos con los que cuente en primer término el municipio y/o localidad en donde se implemente el programa, y también se vinculará a la pericia y a la red de relaciones que pueda construir el propio referente para conseguir diferentes recursos. Además, los/as referentes organizan talleres específicos (que planifican en función de las problemáticas o situaciones que los/as jóvenes se encuentren atravesando).

Es de fundamental importancia la tarea de acompañamiento y de escucha de los/as adolescentes. En este sentido, para los/as jóvenes, contar con alguien externo/a a la institución en la que viven y a quien pueden recurrir (llamar por teléfono, comunicarse por whatsapp, etc.) cuando se les presenta algún inconveniente o necesitan alguna ayuda puntual es para ellos/as un recurso beneficioso. Asimismo, el hecho de que los/as referentes organicen actividades por fuera del hogar, o simplemente que citen

a los/as adolescentes a sus oficinas o a un bar, les permite a los/as jóvenes salir de la institución, aprender a viajar a otras zonas, conocer a otras personas.

En Perú, por ejemplo, quienes aparecen como referentes de los/as adolescentes son los/as trabajadores/as sociales, psicólogos/as y/o tutores/as que se desempeñan en los dispositivos residenciales. En cuanto al apoyo emocional para enfrentar el egreso, en Perú los/as adolescentes han valorado muy especialmente la presencia y compañía de sus “hermanos/as de albergue”, es decir, de otros/as adolescentes que residen en el dispositivo residencial, con quienes, en algunos casos, mantienen relaciones fraternas debido a las prolongadas estadías y al hecho de compartir situaciones de vida similares. Esta situación también ha sido señalada por los/as jóvenes de los otros países participantes de la investigación, que adjudican a sus compañeros/as de dispositivo residencial un rol clave en el proceso de egreso, en la medida en que con ellos/as era posible compartir sus miedos y temores.

Asimismo, en distintos países ha sido posible advertir la importancia que tienen las relaciones entre los/as jóvenes institucionalizados/as, no solo porque pueden identificarse con otros/as y sentirse acompañados/as en momentos en los que predomina la sensación de soledad, sino también porque intercambian información sobre talleres, dispositivos residenciales, experiencias de egreso y posibilidades de empleos. Es por eso que hay una valoración positiva de las iniciativas tales como “La Red de Jóvenes”, desarrollada por Aldeas Infantiles en Colombia, o la “Guía Egreso” promovida por la asociación Doncel en la Argentina.

El derecho a la convivencia familiar

Aun cuando en todos los ordenamientos legales esté previsto que la institucionalización debe ser por el menor tiempo posible y que se debe trabajar en pos de la reintegración familiar de los/as NNA, el trabajo con las familias de origen es asistemático y fragmentario en la mayoría de los países. En gran medida, queda relegado a las posibilidades y a la voluntad de los dispositivos residenciales.

Algunos países cuentan con programas de apoyo familiar, pero estos son poco desarrollados o parten de una concepción sobre las familias que tiende a ponerlas a prueba más que a apoyarlas, contenerlas o canalizar sus preocupaciones. En México, por ejemplo, el programa de fortalecimiento familiar brinda cursos de forma obligatoria y evalúa a través de exámenes a las familias que identifica como “carentes de habilidades parentales” —en escuelas

de padres o sesiones terapéuticas, por ejemplo—, pero no están previstos apoyos económicos para los núcleos familiares ni un trabajo que permita materializar la reintegración de los/as NNA.

La precariedad de la situación económica de de las familias de origen es uno de los problemas centrales. En efecto, en los casos de Bolivia, Perú y México, la separación de los/as NNA de sus familias se debe fundamentalmente a la situación de pobreza estructural en la que ellas se encuentran, así como al escaso trabajo realizado para revertirla. Esto, sumado al hecho de que frecuentemente los dispositivos residenciales se encuentran a grandes distancias de las zonas en las que las familias residen, configura una situación que atenta no solo contra la revinculación, sino también contra el mantenimiento del vínculo.

“Con mi familia tengo comunicación, pero visitas no, no vienen a visitarme por motivos económicos y yo tampoco puedo porque con el trabajo... así que solo iría por el cumpleaños de mi hermano o de mi madre, o en vacaciones” (joven pre-egresado, Bolivia).

“Son familias de provincias y en su mayoría de las zonas periurbanas, quiere decir que son familias de escasos recursos. Entonces por ejemplo venir (...) tenemos un caso que viene desde Sipe Sipe, venir hasta aquí son dos trufis” (informante Equipo Técnico, Bolivia).

El contacto de los/as jóvenes con sus familias varía según cada dispositivo. En algunos casos es promovido y los/as profesionales y operadores/as se encargan de charlar con los/as NNA y buscar algún referente familiar con el que puedan vincularse. En otros casos, los contactos solo pueden efectivizarse si las familias concurren a los dispositivos y se ajustan a los días y horarios de visitas, que suelen ser muy estrictos y rígidos. De hecho, en ocasiones se trata solamente de días hábiles y en horario laboral, lo que dificulta mucho la asistencia, o bien la franja horaria es muy estrecha y el tiempo que a los familiares les demanda el viaje hasta el dispositivo es mayor que el tiempo que pueden estar con los/as NNA. En otros casos, la vinculación con las familias es directamente

desalentada o impedida. Asimismo, el vínculo fraterno, cuando los/as hermanos/as se encuentran en diferentes dispositivos, en ocasiones tampoco es promovido y resulta difícil de mantener.

En algunos dispositivos existe un fuerte prejuicio sobre las familias e incluso trabas burocráticas para lograr la vinculación, como las extensas demoras a la hora de tramitar el pedido de autorizaciones para salir o para visitar a familiares. Por ejemplo, los/as adolescentes en Perú relataron engorrosos trámites para visitar a sus familias, los cuales incluso pueden incluir permisos judiciales para salir de los dispositivos. Más aún, todavía persisten prácticas abiertamente violatorias de los derechos de NNA, tales como negar el contacto con la familia como forma de castigo frente a situaciones conflictivas en el interior del dispositivo residencial:

*“Porque desde la psicología ese castigo que se da es como una forma de decir ‘te voy a quitar lo que más quieres’”
(joven egresada, México).*

De este modo, esta parece ser la norma y los propios adolescentes caracterizan como excepcionales a los dispositivos residenciales que promueven el vínculo con la familia de origen. Como planteaba un joven en Brasil:

“Cuando yo vivía en el hogar, mi madre tenía problemas con el alcohol e iba a verme borracha, pero, aun en estas condiciones, el personal del hogar la dejaba entrar para que yo pudiera tratar de hablar un poco con ella...la dejaban entrar para ver si mi madre cambiaba; alentaban los afectos familiares... mi padre también tenía este problema y empezó a cambiar, dejando el alcohol, y cambió bastante; pero no todos los hogares lo permiten, el mío fue un caso particular” (joven egresado, Brasil).

Asimismo, hay que destacar que la mayoría de los dispositivos están divididos por sexo y edad, lo que restringe el derecho de las/os NNA a permanecer junto a sus hermanos/as e incluso a mantener un vínculo con ellos/as.

La reintegración familiar es muy difícil de lograr, y resulta altamente significativo el hecho de que, en algunos países, los/as entrevistados/as interpreten esa dificultad en relación con el contraste que los/as NNA experimentan entre las condiciones materiales de vida en su familia y en los dispositivos residenciales. Por ejemplo, en Bolivia un profesional del equipo técnico de un dispositivo residencial planteaba:

*“Hay adolescentes que se desclasan (al ingresar a los dispositivos), o sea, prefieren no saber nada, porque vivían en un cuartito, que no había baño, que no había esto... entonces cuando no tienen esa relación con la familia, ellos se empiezan a acostumbrar a esto que tienen en el centro. Entonces empiezan a perder un poco de identidad”
(informante Equipo Técnico, Bolivia).*

De este modo, al intervenir solamente con el/la NNA, lejos de propiciar la revinculación con su familia de origen y proporcionarle a esta la asistencia apropiada para que pueda mejorar, por ejemplo, sus condiciones habitacionales, el sistema de cuidados alternativos se orienta a desvincular al/a NNA de su entorno sin propiciar ninguna transformación significativa de las desventajosas situaciones en las que las familias de muchos/as NNA se encuentran.

Una de las problemáticas identificadas en aquellos casos en los que los/as jóvenes permanecen por periodos muy prolongados en dispositivos residenciales es el traslado de una institución a otra, que los/as excluye de su centro de vida. De esta manera, los/as NNA sufren distintos tipos de desarraigo, que en ocasiones los aleja aún más de sus familiares y su entorno, deben volver a construir vínculos de confianza con los/as operadores/as de los nuevos dispositivos y con los otros NNA, y en ese recorrido institucional deben adaptarse a diferentes reglas y pautas de convivencia (horarios, rutinas, imposiciones, etc.).

“El hogar donde yo entré se llamaba Pequeño Hogar y era para todos chicos pequeños; cuando cumplís 11, te trasladan a otro hogar que es para adolescentes. Y bueno, a mí me trasladaron

a uno que se llamaba Casa Joven y de ahí tuve que egresar porque el hogar se cerró, y me fui con mi madre. Y después de eso, me volvió a echar, así que me junté, y después de juntarme me volví al hogar porque no era bueno estar juntada, era muy chica. Y después de eso entré al hogar y ya había entrado con una meta fija de trabajar, estudiar, y ayudaba mucho el hogar. Y después el hogar se cerró y caí en uno que se llama Trinitarias, y de ahí supuestamente el límite de edad era hasta los 21 con la directora anterior que teníamos, el hogar cambió de directora y la directora cambió de papel, en vez de los 21, ahora es hasta los 18” (joven egresada, Argentina).

En algunas ocasiones, el traslado es utilizado como medida disciplinaria ante comportamientos que no entran dentro de lo “esperado” por los dispositivos residenciales, y la falta o baja tolerancia al conflicto y a las crisis esperables en la etapa vital de los/as adolescentes.

“Yo estuve en varios, hace once años que estoy en hogares y el primero fue en La Plata, en Villa Elisa, nada el tema del egreso me dijeron a los 14. Y bueno, después egresé de ahí y me fui a otro y bueno, tuve una pelea en el otro y me fui a otro, Casa de Abrigo San Martín y de ahí por un problema que hubo también me fui y después el parador juvenil, estuve en un parador también... dijeron qué quería

hacer y yo les dije que me quería ir a otro hogar porque era de paso nomás y me fui para el convivencial. Estuve ahí cuatro años, estuve ahí y era hasta los 18, y ahí me [llegó] el tema del egreso y bueno, después me mandaron para el hogar donde estoy viviendo ahora, el M. Trabajo con el tema de autovalimiento y nada...”
(joven egresada, Argentina)

En suma, más allá de las particularidades locales, en todos los países en los que se desarrolló la investigación, las políticas estatales orientadas a trabajar de manera integral con las familias, y que incluyan acciones de acompañamiento y fortalecimiento para lograr la reintegración de los/as NNA, no existen o se encuentran muy poco desarrolladas. Existen pocas acciones sostenidas que se orienten a brindar sostén económico y afectivo, y a garantizar el acceso a la salud de manera tal de generar las condiciones para que los/as NNA puedan retornar a convivir con sus familias de origen. A veces las revinculaciones son fallidas y los/as NNA deben reingresar al sistema de cuidados alternativos. Eso, además de ocasionar gran angustia a los/as NNA, refuerza los preconceptos respecto de las “incapacidades” de esas familias y alarga en consecuencia los tiempos de la institucionalización.

El derecho a la identidad

En general, el derecho a la identidad de los/as NNA es interpretado en todos los países en términos de la tenencia de documentación personal. Por consiguiente, la tramitación de estos documentos es una tarea que los distintos dispositivos de un modo u otro desarrollan.

Sin embargo, no sucede lo mismo con otras facetas de este derecho, tales como el acceso a la información sobre la historia familiar o incluso sobre su propia historia personal y el respeto por la identidad cultural. En algunos dispositivos se trabaja la historia familiar a través de álbumes o carpetas personales —en Nuevo León (México) se ha implementado el uso del cuaderno “Mi historia” a través de organizaciones sociales que articulan con organismos públicos. Sin embargo, esto queda a discreción de cada dispositivo residencial. De hecho, en otros dispositivos los/as

NNA directamente no tienen acceso a su legajo personal o no saben que pueden acceder, si lo desean, a conocer esa información.

*“Ellos no me dejaban ver mi expediente y eso me molestó, tipo no te dejan ver tu expediente, o sea, ¿te dejan ver tu expediente después de todo lo sucedido, pero no te dejan verlo en el momento? Me parece que deberían ellos mismos decir ‘te dejo ver el expediente’ o ‘¿querés ver el expediente?’, en vez de esperar a que vos lo pidas, porque cómo vas a confiar en ellos si la verdad te están ocultando algo así”
(joven pre-egresado, Argentina)*

Asimismo, algunos/as jóvenes refieren tener dificultades para acceder a su documentación una vez que se van del dispositivo, porque se la niegan o porque no sabían que podían tener acceso a ella.

Un aspecto que se reitera, y que también atenta contra el derecho a la identidad, refiere a la falta de singularización en la provisión del cuidado. En efecto, la despersonalización a la que son expuestos/as los/as NNA en este tipo de dispositivos, así como la uniformización y homogeneización del sistema residencial suprimen la individualidad y dejan poco espacio para las necesidades específicas de cada adolescente. Una situación similar se observa en relación con la identidad de género: la división de los dispositivos por sexo y la escasa atención que se brinda a las identidades autopercibidas de género o a la diversidad sexual ha sido una constante en todos los países.

Además, los/as NNA que se encuentran institucionalizados/as se ven expuestos/as a situaciones de estigmatización y de discriminación por vivir en un dispositivo residencial, pero también por cuestiones relacionadas con la pobreza, el género y la cuestión racial, problemáticas que pocas veces son trabajadas por los equipos técnicos de los dispositivos.

“Como están tantos años, pierden su identidad, a veces muchos de ellos tienen vergüenza de su mamá

o en el colegio también nos ha tocado escuchar que ‘no digas que soy de una institución’” (referente informal, Bolivia).

“Empecé a ser acosado (bullying) incluso dentro del refugio” (joven egresado, Brasil).

“Hace poco pasó una situación con un chico, que uno de los chicos que trabaja en la Asociación le dio empleo en una obra. Él fue y le dijo a los obreros que tenía novio, entonces todos machistas y varoniles, ‘uy, vos qué fue que nos trajiste, nos trajiste una loca del clóset’ empezaron a presionarlo y él no aguantó” (referente informal, Colombia).

En síntesis, la falta de un trabajo orientado a contemplar las múltiples facetas del derecho a la identidad no solo genera las condiciones para que este se continúe vulnerando, sino que también resulta un obstáculo para el acompañamiento de las transiciones de los/as jóvenes a la vida por fuera del dispositivo residencial.

El derecho a la información, a opinar y a ser oído/a

Desde la perspectiva de los/as jóvenes, la preparación para el egreso no existe o es demasiado tardía. Muchos/as sostuvieron que habían “supuesto” que el egreso era a los 18 años porque habían visto que era la experiencia de sus pares, pero no porque se los hubieran comunicado explícitamente. En ese sentido, si se considera la importancia que reviste para estos/as jóvenes contar con ese tipo de información —y, en particular, conocer el hecho de que el egreso debe ser un proceso en el cual ellos/as deberían ser protagonistas—, el desconocimiento y el corte abrupto en el momento del egreso constituye una nueva vulneración de derechos.

*“Yo entré a la casa hogar cuando tenía 11 meses, o sea, era una bebé. Obviamente nadie me dijo nada... cuando fui creciendo tampoco me dijeron nada, simplemente lo supe. Cuando las niñas cumplían 18 años, ya no estaban”
(joven egresada, México).*

El derecho a la participación debería ser un principio transversal sustentado en el derecho de los/as NNA a ser escuchados/as y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta de acuerdo a su edad y grado de madurez (art. 12, 13, 14 y 15 de la CDN). No obstante, en los dispositivos residenciales prevalece una interpretación restrictiva, según la cual este derecho estaría garantizado a través de la organización de asambleas o encuentros entre jóvenes y trabajadores/as. Estas asambleas, sin embargo, surgen principalmente en caso de conflictos en la convivencia, y no para resolver cuestiones que hacen a la cotidianeidad de la vida en el dispositivo residencial, a las reglas que los/as adolescentes están obligados/as a cumplir o a sus proyectos de vida (por ejemplo, horarios, visitas, autorizaciones para salidas, actividades que pueden o no realizar, tener novio/a). En otras palabras, el diálogo e intercambio de opiniones no resulta ser la norma en la gestión de los dispositivos, más allá de que en algunos se fomente y se estimule.

*“Hay algunas chicas que tienen pareja en otros centros y en ese caso el padre [autoridad religiosa del dispositivo residencial] no permitía, y dijeron que se tienen que separar. Entonces las chicas dijeron que no querían. Entonces el padre dijo que [en] eso tienen que cumplir, y en ese caso creo que no fueron escuchadas”
(joven pre-egresado, Bolivia).*

Algunos/as adolescentes han planteado que a veces se sienten muy poco escuchados/as y hasta maltratados/as por la falta de atención respecto de lo que quieren o necesitan. De hecho, los espacios de escucha distan de ser regulares. Hay muchas reglas

y prohibiciones, pero poco diálogo sobre los motivos de esas restricciones.

“Investigadora: en relación a la convivencia en el hogar, por ejemplo, ¿había reuniones, asambleas entre los chicos y los grupos de trabajo ahí?

Adolescente varón: [risas] para cagarte a pedos [para retarte] nada más. Nunca para decirte ‘¿Qué te pasa?’.

Adolescente mujer: cuando había un problema, cuando había problemas, pedían asamblea, pero si no, no. No solamente con los chicos, también con las personas que trabajaban ahí, porque había cosas que molestaban, pero a veces el equipo técnico o los directivos no lo querían ver: ‘No—te decían—, porque ellas fueron evaluadas antes de ingresar acá’. ‘Pero vos no sabés cómo nos tratan a nosotras’. Había una operadora, por ejemplo, que nos miraba cómo dormíamos, y se quedaba horas ahí mirando mientras dormíamos. Nosotros le contábamos eso a la directora, ‘Pero, chicas, ellas fueron evaluadas’ Pero, ¿y vos qué sabés? Está bien, la evaluaste, pero no sabés cien por ciento cómo es la persona. La terminaron echando a la señora” (Grupo Focal, Prueba piloto, Argentina).

También existe un trato diferencial según la conducta de los/as adolescentes o la estimación que tengan sobre ellos/as los/as operadores/as de los dispositivos.

“A mí no me preguntaron en qué prepa, ni nada, qué quería estudiar... en mi casa [se refiere al dispositivo residencial] elegían la escuela dependiendo de las calificaciones, si tenías buenas calificaciones íbamos a un colegio privado, si no, ibas a la escuela de la colonia” (joven pre-egresado, México).

“Hacen muchas distinciones... ¿sabes? Si eres el preferido de los educadores, te tratan bien, pero, si eres un rebelde, te tratan con desprecio...” (joven egresada, Brasil).

Por parte de los organismos administrativos de protección de derechos y los judiciales, este derecho se encuentra aún menos respetado, ya que difícilmente los/as adolescentes son citados/as y/o escuchados/as.

En relación con el derecho a la participación, las experiencias que llevan adelante algunas ONGs en diferentes países han sido valoradas por los/as adolescentes que participaron en el estudio. Por ejemplo, Aldeas Infantiles SOS Colombia con “La Red de Jóvenes”, reúne a adolescentes que han crecido en el sistema de protección. Doncel, en Argentina, lleva adelante la “Guía Egreso”, un colectivo de egresados que realiza acciones de incidencia y abogacía sobre la situación de los/as NNA en el sistema de cuidados alternativos.

En ningún país se han descripto experiencias de participación juvenil formales propiciadas por organismos públicos. Solo en Argentina se ha identificado, por parte de las autoridades, que el organismo de protección de niñez de la provincia de Buenos Aires creó el programa “Nuestra voz”, que consistió en la generación de un espacio asambleario en el que participaban delegados/as de cada dispositivo residencial y funcionarios/as del organismo de niñez. Sin embargo, según otros actores entrevistados, recientemente las autoridades decidieron suspender esas reuniones por las situaciones conflictivas y por reclamos por parte de los/as adolescentes que se estaban desarrollando en esos espacios.

En definitiva, la opinión de los/as adolescentes difícilmente es tenida en cuenta en la cotidianeidad del cuidado institucional, y si bien se respeta en cuestiones tales como la adoptabilidad —ya que hay adolescentes que plantean que no quieren ser adoptados/as—, en general sus preferencias y propósitos no son escuchados. Eso afecta gravemente el acompañamiento de las transiciones de los/as jóvenes, puesto que una vez más, en lugar de atender su singularidad y sus expectativas, la única participación considerada válida es aquella que se prescribe como la adecuada y correcta según la perspectiva institucional.

El derecho a la autonomía progresiva

El derecho a la autonomía progresiva es generalmente interpretado como una ascendencia gradual de la responsabilización de los/as jóvenes a medida que crecen y como un progresivo grado de independencia y libertad. No obstante, no se han identificado acciones regulares y sistemáticas orientadas a promover este derecho. Por el contrario, en algunos dispositivos encontramos experiencias totalmente contrarias, por ejemplo, el hecho de no dejar salir a los/as adolescentes del dispositivo ni siquiera para ir a trabajar, o de no proporcionarles dinero para que se puedan manejar con independencia fuera de la institución.

²¹ Equivalente a un dólar americano.

*“En mi casa [se refiere al dispositivo residencial] no nos dejaban trabajar, no podíamos salir, ni siquiera qué, a la esquina”
(joven egresada, México).*

*“Los talleres son repetitivos, no aportan más. Deberían hacer talleres para saber realmente cómo será la vida cuando uno salga de la casa, cómo pagar los servicios, cómo se pagan y ver la factura, saber los tipos de trabajo que hay, cuánto deberían pagarnos. Nosotros venimos de un proceso que desde que estamos en la institución, nos dan los mismos talleres que son los de educación sexual, sustancias psicoactivas.
Nosotros ya sabemos eso”
(joven pre-egresado, Colombia).*

En la mayoría de los casos, los/as adolescentes no disponen de dinero cotidianamente. Cuando cobran becas o salarios, son las autoridades de los dispositivos quienes administran su dinero, dosificándolo y solicitando comprobantes de gastos.

“Yo creo que, a cierta edad, sí es importante que te den mínimo, no sé, 20 pesos²¹ a la semana, porque por ejemplo, en la prepa [decían] ‘oigan, un peso para las copias’, ni un peso traía..., de que me quedaba sin copias (...) o sea, mínimo 20 pesos, se me hace súper razonable” (joven egresado, México).

Este tipo de actitudes y de microprácticas reproducen situaciones que, lejos de propiciar la autonomía de los/as NNA, la socavan y la limitan. Además, repercuten negativamente en la transición que los/as jóvenes realizan para vivir por fuera de la institución, dado que cercenan aprendizajes y experiencias y acrecientan las brechas respecto de quienes viven con cuidados familiares.

En definitiva, la vida en dispositivos residenciales no contribuye a la preparación para asumir las diferentes responsabilidades que plantea la vida fuera de una institución. Frente a eso, los/as jóvenes reclaman un mayor margen para ensayar y equivocarse, y no ser juzgados/as o amenazados/as con la pérdida de derechos.

*“Mucho control y poco diálogo”
(jóvenes egresados, Brasil).*

*“No conocemos mucho del mundo afuera,
porque nos mantienen encerradas,
y aparte con poca información”
(jóvenes preegresados, Bolivia).*

El derecho a la salud

Los principales obstáculos que observamos para garantizar el derecho a la salud se vinculan con las dificultades de articulación, así como con la deteriorada y escasa oferta de parte del sistema público de salud en los países de la región. Para subsanar estas deficiencias, algunos dispositivos cuentan con médicos/as que trabajan tiempo completo en la institución o bien que canalizan la atención mediante alianzas con profesionales y consultorios privados. De este modo, se generan prácticas que tienden a cerrar aún más la institución.

Dependiendo del dispositivo en el que se encuentren, hay más o menos acompañamiento para que los/as adolescentes asuman prácticas de salud tales como gestionar turnos, conocer el calendario de vacunación, ir a los consultorios, etc. Los tratamientos psicológicos también son usuales, aunque en algunos países no es sencillo su acceso.

Las cuestiones relacionadas con la salud sexual y reproductiva suelen abordarse a través de talleres en los dispositivos residenciales. En efecto, solo en Colombia el acceso a esos talleres está garantizado desde el organismo nacional de protección en forma articulada con el sistema de salud, mientras que en los países restantes, este tipo de acciones depende de los mismos dispositivos. Así, hay casos en los que no se realiza ninguna acción y otros en los que, desde una lente muy restrictiva, solo se transmite información sobre métodos anticonceptivos.

“A mí nunca me dieron plática de sexualidad, yo lo leí, pero mis compañeras ni eso, cuando entré a la secundaria éramos cinco, tres están embarazadas con cuatro o cinco hijos ya, o sea porque sales de la casa hogar con muchas carencias emocionales y el primer tipo que te habla bonito y ya, y no, o sea las pláticas de sexualidad son súper importantes, no todos son autodidactas”
(joven egresada, México).

En Argentina y en Brasil, es altamente significativo el hecho de que, incluso en los dispositivos residenciales no especializados en salud mental, hay una proporción muy importante de adolescentes que tienen diagnósticos de alguna patología de salud mental y que se encuentran medicalizados/as. Esta situación no ha sido problematizada por los/as agentes institucionales entrevistados/as para esta investigación. Además, las crisis emocionales que los/as adolescentes atraviesan en algunos dispositivos son tapadas con medicalización en lugar de generarse espacios terapéuticos y de escucha (Barcala y Luciani Conde, 2015). Cabe considerar además que, en el caso de las mujeres, está sobredimensionada la problemática de los afecciones de salud mental. Si bien no se disponen de datos estadísticos al respecto, el director del hogar convivencial que fue entrevistado para esta investigación relataba que la mayor parte de las adolescentes institucionalizadas se encontraban medicalizadas por cuadros psiquiátricos. Las prácticas que promueven la psicopatologización de la infancia y de la adolescencia institucionalizada son absolutamente violatorias de derechos.

“Lo único que tenía de malo ese hogar es que nos medicaban mucho. Nos daban la medicación, era uno no más, lo llevaba el psiquiatra y nos llenaba de medicación, y eso a mí me hacía muy mal, yo no me podía levantar a hacer la tarea del colegio a veces, dormía mucho”
(joven egresada, Argentina).

*“No sé, decía que por rebeldía. Si vos la veías antes a mi hermana, se le caía la baba de tanta medicación que le daban y es feo eso, porque engordabas una banda de la medicación que te daban, y me parece que iba la asistente a visitarte y te preguntaban tu nombre y [a mí] se me caía la baba directamente, no le podía hablar”
(joven egresada, Argentina).*

“Si te pasas de la raya, camisa de fuerza, golpes. Lo oí en el hogar. Te metían medicamentos, te mandaban al psicólogo. Ellos lo ven todo desde su perspectiva, no de la tuya.” (joven pre-egresada, Brasil)

Si el acompañamiento del egreso es escaso y poco consistente en la generalidad de las experiencias, en el caso de NNA en situación de discapacidad o con algún afecciones de salud mental esta situación se agrava, ya que no existe ninguna previsión específica para garantizar su derecho a la convivencia familiar. En efecto, en general, no existen programas que trabajen en el acompañamiento a la independencia para jóvenes con algún tipo de discapacidad, y ellos/as tienden a ser tratados/as como cualquier otro/a ciudadano/a que accede a la asistencia social y entra al circuito de derivación.

En Argentina, por ejemplo, esta situación es reconocida como un área de vacancia incluso por las autoridades de las áreas de infancia. Así sucede que, más allá de la búsqueda de opciones para materializar el egreso que puedan llegar a realizar los/as profesionales de los equipos técnicos de los dispositivos residenciales, no existe una variedad de recursos que permita externar a esos/as jóvenes. Solamente, y en el mejor de los casos, disponen de una pensión por discapacidad²².

En Perú se han empezado a considerar las discapacidades como un indicador dentro del perfil de los/as NNA para su ingreso a un dispositivo residencial. Así, aquellos/as NNA con discapacidad leve o moderada son ubicados en dispositivos regulares, y se deriva a los/as que tienen discapacidad severa a los dispositivos especializados.

²² Estas pensiones ascienden a un 85% del salario mínimo, y con la gestión actual de gobierno (hasta 2019) muchas de ellas han sido dadas de baja por considerarse que los/as beneficiarios/as no cumplen con los requisitos que exige su cobro. Eso sucedió incluso con algunos de los/as jóvenes institucionalizados/as.

En Brasil, según las autoridades entrevistadas, no hay un programa específico para el apoyo de la salida de los dispositivos residenciales de los/as adolescentes que tengan alguna problemática de salud mental. Solo se constató que algunos municipios cuentan con residencias inclusivas, que son una alternativa de vivienda con soporte especializado para personas con ese tipo de necesidades.

En todos los países, las autoridades entrevistadas han planteado que los/as NNA con alguna problemática de discapacidad o de salud mental permanecen institucionalizados/as una gran cantidad de tiempo, con dificultades de externación debido a la inexistencia de apoyos específicos para que puedan adquirir su máxima autonomía y a la inexistencia de un enfoque que vea a las personas con discapacidad como sujetos plenos de derechos, entre ellos el derecho de vivir en familia y a desarrollarse y alcanzar su máximo potencial.

El derecho a la educación y al empleo

Los actores que han participado de esta investigación coinciden ampliamente en identificar tres factores centrales en el acompañamiento de la transición de NNA hacia la vida autónoma: educación, empleo y vivienda.

El acceso a la educación se revela como una preocupación para todos los dispositivos residenciales y la mayoría de los/as adolescentes refieren haber sido alentados/as a ir a la escuela por fuera de la institución. Sin embargo, son múltiples las situaciones que implican restricciones en el ejercicio de este derecho: el atraso en el aprendizaje, la falta de documentación, los traslados de dispositivos, el carácter expulsivo de algunos establecimientos educativos, y la estigmatización a la que se enfrentan los/as jóvenes por vivir en un dispositivo residencial.

“Yo también sufrí muchos episodios de acoso escolar...aún más cuando todos íbamos a la misma escuela, por ejemplo: ¡Miren el transporte del hogar! ...me humillaban...a veces lloraba de vergüenza, pero después me acostumbré...a veces decía que vivía con mis tíos y mis primos” (joven egresada, Brasil).

Cabe mencionar que, en algunos casos, la falta de escolarización aparece también como un riesgo y, en lugar de alentarlos/as a estudiar, desde los dispositivos se los/as coacciona o bien se los/as amenaza.

Por lo tanto la educación no es trabajada en perspectiva de derechos por los dispositivos sino como un requisito más para la permanencia en el dispositivo, en un sistema de castigos y recompensas

*“Oí mucho decir cosas como esta: si no estudias, terminarás en la calle, como tu madre”
(joven pre-egresada, Brasil).*

Para otros/as jóvenes, la escuela se recorta como un lugar que les permite no solamente estudiar sino también pasar tiempo fuera del dispositivo, encontrar apoyos y sostenes significativos y generar lazos de pertenencia. Así, la escuela no solo resulta valorada en su faz estrictamente formativa, sino también como espacio generador de nuevas relaciones que les permiten a los/as jóvenes institucionalizados/as tender puentes con el afuera de la institución.

*“Bueno, yo de lunes a viernes, porque sábado y domingo salía, yo iba al colegio, y el colegio era un colegio técnico. Iba a la mañana y a la tarde. Entonces, pasaba el mayor tiempo posible en el colegio, prefería estar en el colegio a estar en el hogar. Y cuando estaba en el hogar, era como que a veces el hogar me pedía que yo esté un poco de tiempo ahí”
(joven egresada, Argentina).*

Cabe resaltar que, en algunos dispositivos, los/as adolescentes que tienen afecciones de salud mental o dificultades de aprendizaje reciben educación individual al interior de las instituciones. En algunos dispositivos de México prevalece la modalidad de escuelas primarias y secundarias dentro de la misma institución, lo cual refuerza el carácter institucionalizante del cuidado residencial.

El acceso a tecnologías de información y comunicación es una materia pendiente en la mayoría de los países. En los dispositivos residenciales no hay internet, computadoras ni celulares, o

sus usos están restringidos. En algunos casos, los/as trabajadores/as “confiscan” el celular a los/as adolescentes mientras permanecen en el dispositivo.

“... no podemos usar celulares. Creo que hay dos personas, no más, que pueden usar celulares, con permiso de usar una o dos horas, pero después no, te decomisan. Si te ven ahora es más estricto. Dice que solamente te decomisaban, hablaban y te devolvían o esperaban a que llegue un familiar tuyo a recoger. Ahora no, creo que se queda ahí con la institución y es definitivo ya no te devuelven” (grupo focal de jóvenes pre-egresados, Bolivia).

“En mi hogar no puedes tener celular, te lo sacan” (joven pre-egresada, Brasil).

Debido a las condiciones señaladas, una buena parte de los/as adolescentes institucionalizados/as alcanza su mayoría de edad y no ha finalizado sus estudios secundarios. Esto se revela como altamente problemático ya que, una vez fuera de la institución, la continuación de los estudios es aún más difícil. El apoyo frente a estas situaciones es variable y se liga directamente con la necesidad de garantizar las condiciones materiales básicas, entre ellas, un nivel de ingreso que permita a los/as jóvenes disponer de tiempo para estudiar, sin trabajar muchas horas, la resolución de la cuestión habitacional o, simplemente, apoyos para realizar la tarea escolar. Es usual que los/as jóvenes soliciten autorizaciones excepcionales para permanecer en los dispositivos residenciales de manera de poder finalizar o continuar sus estudios, pedidos que son resueltos, en general, de manera discrecional y arbitraria por las autoridades de los dispositivos. Al mismo tiempo, muy pocos de los dispositivos residenciales cuentan con el número de operadores/as o profesionales suficientes para asumir una labor de tutoría, de refuerzo escolar o de orientación vocacional que ayude a los/as jóvenes a culminar sus estudios secundarios y que los estimule para iniciar carreras terciarias o universitarias. Vale en todo caso mencionar el caso de Colombia, donde el derecho a la educación hasta el nivel superior está garantizado en el sistema de protección.

En los informes de todos los países que participan de esta investigación se establece que son muy escasas las ocasiones en las que los/as adolescentes que egresan de dispositivos residenciales acceden a carreras universitarias. Asimismo, plantean que la principal dificultad es económica, por no contar con recursos para pagar estudios o por tener que priorizar el trabajo para autosustentarse —esto último sucede principalmente en Argentina, donde hay una amplia oferta de educación superior gratuita y de acceso irrestricto.

“Yo egresé a los 20, y empecé en un departamento de dos ambientes yo sola... bueno, con mi ex pareja. Y estaba trabajando, todo bien, y justo como me quedé sin trabajo, tuve que volver con mi mamá, pero igual estoy bien. Estaba estudiando abogacía en la Universidad de Buenos Aires, pero por el tema económico, no tenía plata y eso, tuve que dejar” (joven egresada, Argentina).

“La actividad que yo quisiera sugerir es de que me sigan apoyando con los estudios, porque para mí es muy importante, porque yo soy el de la familia que va a mejorar, pues de todo el estudio, pues yo porque quiero ayudar a mi familia, con dinero, con...” (joven pre-egresado, México).

En cuanto a la inserción laboral de los/as jóvenes institucionalizados/as, en los distintos países se han mencionado algunos planes nacionales de inserción en el primer empleo²³, así como la existencia, en países como Bolivia, México y Argentina, de talleres o cursos de capacitación laboral brindados por ONGs, o de algunas iniciativas puntuales de inserción en el empleo mediante bolsas de trabajo o mediante la generación de redes. Es muy importante destacar que, si bien las dificultades de inserción en el empleo y la precarización laboral son problemas que afectan a los/as jóvenes en su conjunto, se agudizan sobremanera en el caso de adolescentes institucionalizados/as, debido a los altos niveles de de estudios incompletos y a los estigmas con los que ellos/as cargan por

²³ Por ejemplo, Brasil con el programa Jovem Aprendiz y ACES-SUAS Progredir.

haber vivido en una institución. En consecuencia, el trabajo precario, escasamente remunerado y de baja calidad, parece ser la norma para estos/as jóvenes. A eso se suma una notoria y persistente clave de lectura informada por el género y la clase, por parte de los dispositivos, que revela que la inserción laboral para las adolescentes mujeres institucionalizadas es generalmente ser niñeras y/o empleadas domésticas.

El derecho a la vivienda

La cuestión habitacional es señalada como un gran obstáculo para garantizar las condiciones de egreso autónomo en el marco de derechos de NNA, en todos los países que participaron de esta investigación. Esto es así pues si no se logra que el/la adolescente egrese a la casa de algún familiar o referente, conseguir un lugar para que pueda vivir es sumamente difícil.

En la Argentina, esta es una de las principales razones por la que los/as jóvenes permanecen institucionalizados/as una vez que han cumplido la mayoría de edad, o tienen que volver a vivir forzosamente con quienes vulneraron sus derechos o con personas que no elegirían si tuvieran otra alternativa. Por eso, las experiencias más valoradas por los/as jóvenes son las diversas versiones de viviendas o residencias en donde puedan convivir en grupo, haciéndose cargo cotidianamente del funcionamiento de la casa en condiciones acompañadas institucionalmente.

En Argentina, tanto las autoridades entrevistadas como los/as adolescentes han valorado positivamente a las casas de pre-egreso o viviendas asistidas, que son residencias temporales en las que jóvenes de 18 a 21 años conviven solos/as, con el apoyo y acompañamiento de un equipo técnico. Este tipo de dispositivos se revelan útiles en el proceso de adquisición de autonomía y les permiten a los/as jóvenes afrontar con más herramientas y experiencia la vida autónoma. La convivencia con pares también es positiva en cuanto que les permite hacer frente a una sensación que todos/as han señalado como característica de la situación de egreso: la sensación de soledad. Con todo, se trata de iniciativas que en general son muy limitadas en cuanto a su cobertura.

En Brasil, el programa público República Jovem se ha diseñado para estos fines. No obstante, resulta absolutamente insuficiente para la población destinataria de todo el territorio. También en Brasil existe el programa Minha casa, minha vida, dirigido a personas en situación de calle, que también asigna cupos (cerca del 2%) a jóvenes egresados/as del sistema de cuidados alternativos.

El derecho al ocio y a la recreación

La diversidad de la oferta de actividades recreativas o culturales en los dispositivos residenciales, como deportes o talleres artísticos, depende en buena parte del lugar en que están localizados, de la inserción que posean en redes comunitarias y barriales, y de los recursos económicos disponibles. El acceso de los/as jóvenes a esas actividades también varía según los dispositivos, pues está sujeto en gran medida al control de horarios, al tipo de actividades autorizadas, o a la autorización de las salidas. En algunos casos, la participación en estas actividades puede verse incluso supeditada a la buena conducta de los/as adolescentes. No obstante, también ocurre lo inverso: existen situaciones cercanas a la negligencia, en cuanto que se deja a entera voluntad de cada adolescente a dónde irá y cuándo volverá.

“Creo que, de portarnos bien y obedecer, ya que los educadores o los coordinadores llegan a confiar en nosotros, en la confianza que nos tienen y ellos nos abren más puertas para que podamos, por ejemplo, viajar acá y saber más y conocer a personas” (joven pre-egresado, Bolivia).

Muchas salidas suelen realizarse en grupos y junto a jóvenes de otros dispositivos, lo que fomenta una dinámica vincular que reproduce una lógica endogámica en las relaciones que entablan los/as adolescentes, de manera tal que las amistades o noviazgos se dan con otros/as jóvenes que también están institucionalizados/as.

El hecho de que los/as adolescentes institucionalizados/as puedan acceder a realizar actividades recreativas o deportivas ha sido valorado muy positivamente por algunos de los/as entrevistados/as en Colombia. En este sentido, ellos/as señalan que realizar deportes o propiciar salidas resulta muy positivo para mejorar el proceso de transición del egreso.

En suma, a partir del relato de los/as adolescentes, es posible identificar la persistencia de algunas prácticas que están lejos de promover la autonomía: en lugar de entender el acceso a la recreación como un derecho, se lo entiende como un premio que se puede dar o quitar según el comportamiento de los/as adolescentes y la valoración que los dispositivos residenciales hagan de tales comportamientos.

En síntesis

Las acciones de acompañamiento en la transición hacia la autonomía más valoradas por los/as jóvenes son:

- 1) Tener el apoyo de referentes por fuera del dispositivo residencial, así como también de adultos/as con los que hayan establecido lazos duraderos.
- 2) La escucha y el respeto por las propias elecciones.
- 3) Contar con un ingreso estable durante un tiempo.
- 4) Ingresar a una casa de pre-egreso o a una vivienda asistida.

Acciones de acompañamiento en la transición más valoradas por jóvenes



Consideraciones finales

05



La investigación efectuada permitió trazar un mapa de la situación y de las experiencias de los/as jóvenes que deben egresar del sistema de dispositivos residenciales, y una visión panorámica sobre las principales características que asumen las modalidades de acompañamiento de las transiciones de esos/as adolescentes en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú. De este modo, fue posible construir un corpus de datos sobre una realidad que, si bien en algunos países de la región ha comenzado a ser problematizada, aún no se encuentra suficientemente explorada, estudiada ni visibilizada.

Focalizar sobre la situación de los/as jóvenes institucionalizados/as que cumplen su mayoría de edad y deben por ello dejar los dispositivos residenciales en los que permanecieron buena parte de su infancia y adolescencia permitió iluminar una serie de situaciones que son sumamente complejas e inquietantes relativas a las modalidades de cuidado alternativo en la región.

En principio, como ya se ha sostenido en este informe, lo que sucede de manera frecuente en la práctica dista significativamente del ideal normativo, aun cuando todos los ordenamientos legales de los países estudiados estipulan que la separación de los/as NNA de su medio familiar es la ultima ratio, que no debe originarse por situaciones de carencia socio-económica, que debe ajustarse a un plazo de tiempo estipulado (menos en México y Bolivia que no estipulan plazos máximos), y que, cuando los/as NNA son separados/as de sus familias se debe trabajar para revertir las causas que generaron esa separación.

En efecto, tal como en este estudio se verifica y como advierten otras investigaciones realizadas en la región (CIDH, 2017; Naciones Unidas, 2017; UNICEF, 2013), la mayor parte de los NNA institucionalizados/as provienen de familias pobres o muy pobres y en países como Brasil hay un componente étnico, dado que, son mayoritariamente negros/as y mestizos/as. Eso demuestra que la asistencia apropiada que el Estado brinda a las familias de los NNA es escasa e ineficiente. Además, las políticas y acciones concretas y efectivas de apoyo y fortalecimiento de las familias de origen de quienes han sido institucionalizados/as son escasas y fragmentarias, y el sistema de protección, al institucionalizar a los/as NNA que debe proteger, no solo no restituye los derechos vulnerados, sino que vulnera otros derechos.

La institucionalización de niños, niñas y adolescentes vulnera otros derechos.

La indagación realizada y la escucha atenta de los relatos de las experiencias y valoraciones de los/as jóvenes en relación con

su tránsito institucional por los dispositivos residenciales permitió conocer una información muy contundente respecto de prácticas violatorias de derechos, que son desarrolladas aún actualmente en el marco de los sistemas de protección. Así, fue posible identificar diversas y variadas falencias del sistema que no ha hecho posible o que directamente ha impedido que los/as adolescentes pudieran ser revinculados/as con su familia o con su entorno comunitario mucho tiempo antes, y que en ocasiones ha imposibilitado que los/as jóvenes pasaran a residir en dispositivos de cuidado alternativo en el ámbito familiar (acogimiento familiar).

Hay una reproducción acrítica de miradas que culpabilizan a las familias.

En muchos de los organismos y agentes del sistema de protección hay una reproducción acrítica de miradas que culpabilizan a las familias de los NNA que se encuentran institucionalizados/as, y que solo llevan a incapacitar a sus integrantes. Asimismo, en las lecturas y en las prácticas de otros organismos prevalecen miradas paternalistas, sostenidas por una retórica de la bondad y de la compasión, que difumina las vulneraciones de derechos a las que están expuestos/as los NNA en los dispositivos que, en teoría, deberían restituir los derechos vulnerados.

Estas lecturas coexisten y se combinan con otra que, al hacer foco en los avatares que rodean el egreso de los/as adolescentes de los dispositivos residenciales, solo pone en primer plano las condiciones subjetivas e individuales de los/as adolescentes. De hecho, en algunos de los grupos focales desarrollados en los distintos países fue posible observar que los/as jóvenes, a la vez que cuestionan los aspectos más problemáticos de los dispositivos residenciales y de su tránsito por el sistema de protección, también reproducen de manera bastante acrítica muchas de las apreciaciones que circulan en el sistema, por ejemplo en relación a las familias de origen. En sus relatos, las familias son retratadas como desinteresadas o sin posibilidades de cuidar, o bien como una alternativa que no genera seguridad.

Asimismo, los/as jóvenes también reproducen distintos sentidos que hacen a mecanismos de diferenciación entre ello/as. Por ejemplo, algunos/as adolescentes manifestaban que había otros/as jóvenes que no iban a la escuela porque no querían estudiar, y que eso era una demostración de que no querían mejorar, de que no se esforzaban o de que no estaban comprometidos/as. De este modo, a veces el discurso de los/as jóvenes aparece alineado a una lógica meritocrática que coloca al esfuerzo individual en el lugar del derecho.

A su vez, la investigación realizada permitió observar que si bien muchas de estas prácticas violatorias de derechos tienen lugar en algunos de los dispositivos residenciales en los que los/as adolescentes estuvieron o están institucionalizados/as, y si bien tanto sus autoridades como sus equipos técnicos son los responsables más visibles, la responsabilidad del cuidado no se agota ahí. De hecho, una de las primeras conclusiones que se puede extraer de este estudio se relaciona con la débil articulación e interrelación que existe entre los diferentes organismos que forman los sistemas de protección.

La responsabilidad del cuidado no se agota en los dispositivos de cuidado.

En efecto, una vez que los/as NNA se encuentran alojados/as en dispositivos residenciales, el resto de las instituciones que componen el sistema de protección (tales como juzgados, organismos administrativos de protección, defensorías y otros), y que deben velar por el interés y bienestar de esos/as NNA, en buena medida parecen desresponsabilizarse, y los/as NNA pasan a ser exclusiva responsabilidad de los dispositivos residenciales. De esta manera, la revisión periódica y regular de la medida por la cual los/as NNA se encuentran en los dispositivos residenciales está lejos de cumplirse.

Esta situación se recorta con mayor nitidez en cuanto que se trata de adolescentes y de jóvenes que hace mucho tiempo han ingresado en el sistema. En todos los países, prevalece una suerte de resignación y de velado convencimiento respecto de que no hay mucho más para hacer, salvo “esperar” a que cumplan la mayoría de edad y que egresen. En definitiva, en los sistemas de protección de todos los países parece existir la certeza de que, si los/as adolescentes se encuentran en situación de adoptabilidad, después de la edad de 12 o 13 años nadie querrá adoptarlos/as, y de que si la familia de origen no se consideró en su momento apta para su crianza, menos apta se encontrará después de que ha transcurrido mucho tiempo.

Reexaminar estos supuestos sobre los que se basan buena parte de las acciones y omisiones desplegadas en relación con los/as adolescentes y jóvenes que se encuentran en el sistema de protección resulta entonces prioritario para poder pensar e imaginar otras alternativas. Esta revisión de preconcepciones y estereotipos permitiría también diversificar el repertorio de respuestas que el sistema ofrece a los/as adolescentes y jóvenes. Así, por ejemplo, se podría extender la capacidad de los programas de acogimiento familiar existentes para que puedan ser incluidos/as en ellos no solo niños/as pequeños/as, sino también adolescentes y jóvenes, o bien formular planes de apoyo eco-

nómico a las familias extensas o a los entornos comunitarios de los/as adolescentes que, por diversas razones, no pueden o no quieren convivir con sus familias de origen.

Por otra parte, resulta necesario tener en cuenta que, en algunos países, la red de dispositivos residenciales es bastante frágil (en particular los oficiales, es decir, gubernamentales): hay pocos centros, las condiciones edilicias no se encuentran en buen estado de conservación, tienen pocos recursos económicos y también escasez de recursos humanos. Si bien fortalecer a los dispositivos residenciales es problemático — en un sistema que se basa en el cuidado residencial casi como única opción— ya que puede derivar en un incremento de la cantidad de NNA institucionalizados/as, también es cierto que hoy en día, debido a las condiciones en las que actualmente se encuentran, a los dispositivos les resulta imposible o muy difícil cumplir con la diversidad de tareas que recae sobre ellos. La calidad que debe tener el cuidado residencial, para brindar seguridad y bienestar a los NNA, es prioritaria y no puede estar amenazada por la falta de recursos. No obstante esto y priorizando a los NNA que ya se encuentran en establecimientos residenciales, es necesario reorientar los recursos a la transformación del sistema de cuidados (hacia la prevención y los cuidados alternativos familiares).

La calidad que debe tener el cuidado residencial es prioritaria.

Es preciso tener en cuenta además que, en los diferentes países de la región, la preeminencia de enfoques tutelares, paternalistas, de caridad religiosa, clasistas y selectivos ha marcado la historia de las instituciones destinadas a la protección de aquellos/as NNA que fueron clasificados/as ya como abandonados/as, desamparados/as, en riesgo o como actualmente se los/as denomina, “sin cuidados parentales”. Junto con este tipo de enfoques, que han sido profusamente descritos y estudiados, una característica saliente de los sistemas de cuidado alternativo para los/as NNA ha sido la centralidad de las macro instituciones de cuidado.

Si bien durante las últimas décadas, muchos de esos establecimientos fueron desactivados, cerrados o bien transformados, muchas de las prácticas vigentes en ellos aún perduran en los dispositivos residenciales actualmente existentes. Tal como esta investigación ha podido documentar y demostrar, en muchos dispositivos perviven prácticas que son uniformizantes, ya que no tienen en cuenta la singularidad de los/as adolescentes y muchos de los comportamientos de los/as NNA son leídos desde una lente psicopatologizante que incluso lleva a la medicalización, y burocratizantes hasta en las acciones más peque-

ñas de la vida cotidiana como son comer o salir a pasear.

Otra clave de lectura que también parece estructurar muchas de las prácticas de algunos dispositivos es una lente moralizante y disciplinaria que considera a la educación como una obligación y que se orienta a formar a los/as jóvenes para trabajos de baja jerarquía y abusivas situaciones de contratación. Este tipo de iniciativas además está atravesada por una serie de representaciones alrededor del género que orientan, en muchos casos, a formar a las mujeres como empleadas domésticas y como niñeras.

La débil presencia del Estado y de una fiscalización adecuada de las prácticas desplegadas por los dispositivos residenciales es un déficit muy importante, e incide muy negativamente en las capacidades de expandir lineamientos y orientaciones adecuadas a los estándares de derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Los dispositivos residenciales se caracterizan en primer lugar por su gran heterogeneidad. De hecho, algunos tienen recursos muy variados y una planta de operadores/as y profesionales adecuada para la cantidad de NNA que residen allí, mientras que otros tienen escasez de personal. Esta heterogeneidad queda evidenciada en las formas de interpretación de los derechos de NNA y en los modos de garantizarlos. Hay dispositivos que son abiertos e integrados al medio socio-comunitario, y otros que se caracterizan por ser cerrados y reproducir una lógica endogámica. En general, estos últimos ofrecen muy pocas instancias de escucha y participación juvenil y catalogan a los/as adolescentes que no se adecúan a sus expectativas como “problemáticos/as”, “desobedientes”, “conflictivos/as” o incluso “ingratos/as”. Asimismo, algunos otros dispositivos son bastante imprevisibles y discrecionales para los/as jóvenes, fundamentalmente en relación a la autorización para permanecer en ellos una vez cumplida la mayoría de edad. Si bien este tipo de diferencias se observan en los dispositivos de todos los países, en países como México, Perú y Bolivia predominan estas situaciones en sus dispositivos, que en los otros países seleccionados para este estudio.

El acompañamiento al egreso es una acción crucial.

El egreso del sistema de cuidado alternativo representa una de las instancias más complejas del tránsito que realizan los NNA. El acompañamiento entonces se revela como una acción crucial para lograr egresos que puedan ser efectivos (esto es, que no necesiten un reingreso a otro dispositivo del sistema) y para evitar que los/as adolescentes queden expuestos/as a situaciones en las que sus derechos sean vulnerados, o a situaciones

que se transformen en experiencias frustrantes que se atraviesan en soledad. En efecto, las políticas y acciones para fortalecer las habilidades de los/as jóvenes de 18 a 21 años que egresan de instituciones se revelan como sumamente necesarias, ya que permitirían fortalecer los momentos iniciales del tránsito hacia una vida por fuera de las instituciones.

A contramano de los tipos de egreso referidos por funcionarios/as —revinculación familiar, egreso autónomo o por mayoría de edad, abandono de programa, etc.—, los/as jóvenes construyen categorías más amplias y complejas para explicar las transiciones. Para ellos/as, la distinción entre revinculación familiar y egreso autónomo no refleja adecuadamente la gran diversidad de sus trayectorias y la no linealidad ni fijeza de esos procesos. De hecho, los egresos que se clasifican en una u otra categoría engloban situaciones muy disímiles.

Tal como ya se ha señalado en este informe, el mantenimiento de los vínculos familiares y comunitarios durante la institucionalización no resulta prioritario, por lo cual en muchas ocasiones la salida de los/as adolescentes del dispositivo residencial se dificulta y el tránsito a una vida autónoma —una situación nueva y desconocida— se torna aun más difícil.

Resulta evidente que cuanto más rica es la experiencia comunitaria del/de la adolescente durante su permanencia en un dispositivo residencial, más y mejores oportunidades tiene de continuar su vida por fuera de la institución. Conocer y formar parte de otros grupos de amistad y de pertenencia que favorezcan la construcción de proyectos y de su identidad, establecer vínculos estables y duraderos con adultos de referencia por fuera de la institución y también conocer cómo desenvolverse en la ciudad son derechos de los/as adolescentes que contribuyen al fortalecimiento de su autonomía.

*Una experiencia comunitaria rica,
otorga más y mejores oportunidades.*

La elaboración de un plan de egreso debería idealmente contemplar una sucesión de acciones que permitan a los/as adolescentes insertarse en un entorno familiar y/o comunitario, que incluya tanto la participación en programas de inclusión educativa, capacitación laboral y la inserción en el mercado de trabajo, como también espacios de escucha que favorezcan el protagonismo, el desarrollo gradual de la autonomía y la construcción de proyectos de vida. Todo eso forma parte de una preparación gradual para la salida de la institución.

²⁴ Así, por ejemplo, en Bolivia la Fundación TIA brinda talleres y cursos para que los/as jóvenes puedan reflexionar sobre la preparación para la vida independiente. En Brasil, el Grupo nÓs del Instituto Fazendo História, desarrolla una metodología de apoyo a los jóvenes en la transición a la vida autónoma. En México, el Programa Esperanza de Back2Back, también trabaja con adolescentes. En Argentina, la Asociación Doncel desarrolla talleres socio-educativos con los/as adolescentes institucionalizados/as, promueve una red socio-laboral, además del programa Guía Egreso conformado por jóvenes preegresados/as y egresados/as del sistema de protección. En Colombia, la Fundación Formación de Futuros realiza un proceso de acompañamiento a jóvenes mediante la implementación de dos programas, Punto de Referencia y Proyecto de Vida. Todas estas iniciativas son valoradas como positivas por los/as jóvenes que las conocían. No obstante, se trata de acciones limitadas en alcance y envergadura, ya que no se implementan en todas las regiones del país, ni abarcan a la totalidad de los/as jóvenes de las localidades en las que se implementan.

Sostener un buen acompañamiento del egreso se torna también una tarea compleja para los/as agentes de los dispositivos residenciales, ya que eso se suma a la diversidad de tareas que deben desarrollar. Por eso, en algunos casos la articulación con los/as referentes de los programas creados para acompañar el egreso ha resultado positiva en cuanto que ha sido posible trazar estrategias conjuntas.

Es importante destacar que la preocupación por intervenir en las dimensiones de educación, empleo y vivienda ha repercutido en el diseño de acciones y programas especializados. Sin embargo, las acciones desarrolladas tienden a funcionar de manera fragmentaria, ya que apuntan a cada necesidad de manera aislada y no a una restitución integral de los derechos vulnerados. En la mayoría de los países hay organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades y acciones de acompañamiento de las transiciones de jóvenes²⁵. Las mismas tienen diferente alcance e incidencia en la inclusión del tema en las agendas públicas.

Es notoria, en todos los países, la falta de políticas universales destinadas a lograr la inclusión social de adolescentes y jóvenes. Si bien existen excepciones, como Bolsa Família en Brasil y la AUH en Argentina —que son programas de transferencias condicionadas de ingresos—, en ocasiones incluso estas políticas son de difícil implementación en el caso de los NNA institucionalizados/as.

Los esfuerzos individuales y aislados de acompañamiento de transiciones por parte de los/as agentes de los dispositivos y de programas de acompañamiento no alcanzan para reemplazar la ausencia de políticas integrales e interinstitucionales, lo que genera frustración tanto para los/as jóvenes, como para equipos de organismos a cargo de la protección.

Las acciones no apuntan a una restitución integral de los derechos vulnerados.

Las formas que toma el egreso dependen, en la mayoría de los casos, de los dispositivos residenciales y de la disponibilidad o no de recursos. Es por eso que las experiencias son muy diversas. Así, encontramos que el egreso puede implicar un corte abrupto y ser experimentado por los/as jóvenes como una expulsión —según las palabras de una joven en Argentina, como un “egreso forzado”— o bien ser parte de un proceso en el que los/as jóvenes se sienten escuchados/as, acompañados/as y orientados/as en la construcción de una planificación que los/as ayude a encarar las distintas etapas y acciones que demanda el tránsito hacia una vida autónoma.

Los/as jóvenes critican severamente el hecho de que, ante la ausencia de una preparación gradual, cuando están próximos/as a alcanzar la mayoría de edad, se promueve una revinculación familiar para que la persona que egresa conviva con algún pariente con el/la que nunca antes se había intentado revincularlo/a. Si bien en algunos casos estos egresos funcionan, generalmente sucede que fracasan y los/as jóvenes se quedan sin contención. Ante los “egresos fallidos”, los/as jóvenes explican que no hay una oferta de políticas públicas que den respuesta ante estas situaciones, y tampoco es posible, al ser estas personas mayores de 18 años, recibir apoyos en el sistema de protección. En algunos casos, vuelven a la institución de donde egresaron, lo que muchas veces depende de la discrecionalidad de las autoridades del dispositivo.

Las acciones de acompañamiento más valoradas por los/as jóvenes son: 1) tener el apoyo de referentes por fuera del dispositivo residencial, como así también de adultos/as con los/as que hayan establecido lazos duraderos; 2) la escucha y el respeto por las propias elecciones; 3) contar con un ingreso estable durante un tiempo; 4) ingresar a una casa de pre-egreso o una vivienda asistida.

Los esfuerzos individuales y aislados no alcanzan para reemplazar la ausencia de políticas integrales e interinstitucionales.

Uno de los focos de esta investigación fue indagar la existencia o no de acciones formales y formalizadas de acompañamiento de la transición de los/as jóvenes. En relación con eso, cabe aclarar que la indagación sobre la existencia o inexistencia de un programa específico para apoyar y acompañar el egreso no partió de la premisa o de la creencia de que necesariamente deba existir un programa para trabajar en pos del egreso y de la desinstitucionalización de NNA. Antes bien, el objetivo fue identificar qué acciones se desarrollan en cada país y cuáles de ellas se encuentran más formalizadas. Además, también es de destacar que la existencia o no de un programa o de una normativa —más allá de que se implemente deficientemente, de manera irregular o de que directamente no se implemente— resulta un indicador de la problematización y visibilización que el tema haya podido tener o no en la agenda pública, da cuenta de la capacidad de incidencia que determinados actores tienen para dotar a un tema de una inteligibilidad tal, que desde distintos poderes del Estado se considere conveniente sancionar una ley, un protocolo, o elaborar un programa de política pública. Asimismo, la existencia o no de plan o programa es indicativo de las formas que han elegido los diferentes países para abordar una problemática en particular.

Según el relevamiento efectuado, las mayores dificultades para lograr el egreso están dadas por las dificultades para lidiar con la falta de vivienda y con la escasez de empleo. Asimismo, la falta de un apoyo afectivo o de un sostén emocional ha sido señalada con insistencia por los/as adolescentes como una cuestión altamente negativa.

En términos generales, se pueden identificar en todos los países dos conflictos persistentes, de los que se derivan distintos aspectos problemáticos:

Por un lado, el relativo a una arquitectura del bienestar y a una institucionalidad frágil, limitada, y muy diversa en sus alcances: más allá de algunos avances en las políticas de tipo universal para la infancia y del combate a la pobreza infantil (transferencias condicionadas de ingresos), y a pesar de la reconversión de los tradicionales circuitos para la toma de medidas de protección de la infancia (desjudicialización de la protección), los sistemas de protección de la niñez y la adolescencia en los países de la región aún son débiles. En todos los países de la región, más allá de las grandes diferencias existentes, un común denominador es la falta de articulación y la escasez presupuestaria, que se verifica en diferentes aspectos de las capacidades operativas de las instituciones que conforman al sistema (escaso personal, bajos salarios, infraestructura inadecuada, rotación constante de los equipos, escasa o nula capacitación, trabajo en la urgencia).

Las mayores dificultades para el egreso son de vivienda y empleo.

Eso impacta considerablemente en cinco aspectos vinculados entre sí, que se transforman en rasgos persistentes de todos los países de la región:

- La falta de políticas de prevención que eviten la toma de medidas de separación de los NNA de su medio familiar;
- La falta de acciones destinadas a una restitución integral de los derechos vulnerados de los/as NNA que fueron objeto de medidas de separación de su medio familiar, y la escasez de estrategias destinadas a terminar con la institucionalización y lograr un rápido egreso de los dispositivos residenciales; la falta de ofertas de cuidado alternativo de tipo familiar, en especial, para adolescentes.
- La falta de políticas y estrategias diferenciadas destinadas a aquellos/as NNA que han estado institucionalizados/as por largo tiempo;
- La falta de información oficial y sistemática sobre la población de NNA en cuidado alternativo, que permita evaluar las acciones implementadas y que sea valiosa para el diseño y la planificación de políticas públicas;

- La falta de capacitaciones integrales para todos/as los/as agentes del sistema de protección, incluidos tanto los/as operadores/as de los dispositivos residenciales como los/as agentes y profesionales de otros organismos y poderes.

Otro conflicto radica en las dificultades del sistema de protección de derechos y específicamente del sistema de cuidados alternativos en el plano de las vinculaciones interinstitucionales. En otras palabras, la falta de la articulación, corresponsabilidad e integralidad, se verifica en:

- Dificultades en la relación y en la articulación entre Poder Judicial y Poder Ejecutivo;
- Dificultades en la relación y articulación entre los distintos organismos dependientes del Poder Ejecutivo que conforman el sistema de protección, y en especial entre el organismo que toma la medida de separación de niños de su medio familiar y ordena el ingreso al sistema residencial y los dispositivos residenciales —ya que, como expresaba un operador entrevistado en Perú, pareciera que a los/as NNA que ingresan en dispositivos residenciales “los depositan, como en un depósito”—;
- Falta de estándares de calidad y de fiscalización de los dispositivos residenciales, para que la fiscalización no consista solamente en controlar aspectos edilicios o de organización administrativa.

Recomendaciones para los Estados Nacionales

A partir de los hallazgos de esta investigación, se recomienda a los Estados Nacionales:

1

**Políticas
públicas**

2

**Capacidades
institucionales**

Políticas públicas

- Implementar políticas para prevenir la separación de los/as NNA de su medio familiar y desarrollar acciones de fortalecimiento de las familias de origen.
- Desarrollar políticas específicas que favorezcan la reintegración familiar de los/as NNA, o una solución familiar definitiva que priorice los entornos familiares y comunitarios.

- Realizar una transición gradual de la atención de NNA residencial a la atención basada en la familia, para ello, es necesario ampliar la oferta de dispositivos de cuidado alternativo de tipo familiar y fortalecer los existentes, de manera tal que incluyan adolescentes y jóvenes; a la vez que reducir el número de cupos de los dispositivos residenciales.
- Incluir a los/as NNA y jóvenes en la planificación e implementación regional, nacional y local de las reformas del sistema de protección y cuidado infantil. Garantizar espacios de participación y escucha, reales y accesibles para NNAJ, tanto en la vida cotidiana en los dispositivos como en el diseño e implementación de las políticas que los/as incluyen.
- Asegurar mecanismos para la revisión periódica de las medidas de separación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de su medio familiar.
- Establecer estándares para garantizar la calidad del cuidado alternativo con un enfoque de derechos.
- Equiparar la responsabilidad del Estado en el acompañamiento de adolescentes y jóvenes a las responsabilidades de las familias.
- Considerar la Ley N° 27.364 de Argentina como referente pionera en la región, en cuanto que entiende la transición hacia la autonomía como un derecho de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- Mejorar los sistemas de registro y de producción de datos sobre las trayectorias de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que ingresan al sistema de protección, para mejorar los procesos de toma de decisión.
- Diseñar políticas de acompañamiento a la transición de jóvenes en clave de derechos y desde una perspectiva integral que tenga en cuenta la gran diversidad de trayectorias, que se aparte de un modelo normativo-lineal de transición a la vida adulta, y que permita fortalecer las capacidades de los/as adolescentes en lugar de señalar sus faltas o carencias.
- Crear o potenciar mesas de trabajo entre los distintos actores de los sistemas nacionales de protección a fin de diseñar y planificar acciones que tiendan a la desinstitucionalización de los/as NNA y al fortalecimiento de dispositivos de cuidado alternativo en el ámbito familiar.

Capacidades institucionales

- Articular y garantizar espacios de participación y escucha, reales y accesibles para NNA, tanto en la vida cotidiana en los dispositivos como en el diseño e implementación de las políticas que los/as incluyen.
- Abordar el egreso como un proceso planificado en el marco de un plan de restitución de derechos, que incluya a cada niña, niño, adolescente y joven, así como a su entorno familiar y comunitario.

-
- Desarrollar acciones de sensibilización, difusión y capacitación con todos los actores destinados a tratar con niñas, niños, adolescentes y jóvenes —tales como educadores/as, equipos de salud, etc. —, para prevenir los estigmas de quienes fueron separados/as de su medio familiar.
 - Reorientar las tareas de los recursos humanos de los dispositivos residenciales, implementar capacitaciones y supervisiones, mejorar sus condiciones salariales e inscribir esas acciones en un plan integral de desinstitucionalización.
 - Desarrollar capacitaciones orientadas estratégicamente a trabajar el acompañamiento de las transiciones de los/as jóvenes.
 - Fomentar la inserción de los/as NNA que se encuentran institucionalizados/as en redes barriales y comunitarias, de manera tal de resguardar su derecho a la identidad y de fortalecer sus lazos con su familia ampliada y con su entorno más próximo.
 - Implementar políticas que tengan en cuenta la importancia que asumen para los/as NNA institucionalizados/as los/as referentes formales e informales, y desarrollar acciones que tiendan a fortalecer su rol y su acompañamiento.

Bibliografía citada

Asamblea Anual de las Naciones Unidas (2010). *Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado*. Recuperado el 04-02-2020 de:
<https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>

Baia Prestes, A. (2011). *Ao Abrigo da Família. Emoções, cotidiano e relações em instituições de abrigamento de crianças e adolescentes em situação de risco social e familiar*. Curitiba: Editora CRV.

Barcala, A. y Luciani Conde, L. (coords.) (2015). *Salud mental y niñez en la Argentina: legislaciones, políticas y prácticas*, Buenos Aires: Teseo.

Borzese, D. y Rodríguez, F. (2019). *Una población invisibilizada. En Foco N° 1. Observatorio de la Ley de Egreso y los derechos de jóvenes sin cuidados parentales*. Buenos Aires: Doncel.

Cánepa, S. et al. (2017). *Crecer fuera de casa: la problemática de niñas y niños institucionalizados en la provincia de Buenos Aires*. Tandil: UNICEN.

Cassarino-Perez, L. (2018). *Entre o acolhimento institucional e a vida adulta : uma análise do processo de transição. Tesis de Doctorado en Psicología, Universidade Federal do Rio Grande do Sul*.

Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (2014). *Estudio de Seguimiento "Tras las Huellas"*. México: SOS Aldeas Infantiles.

Chaves, M. (2011). *Jóvenes entre el centro y la periferia de la ciudad, del Estado y de la academia*. En J. Carpio (comp.) *Las políticas sociales urbanas y la construcción de ciudadanía*. Argentina: Paidós.

CIDH (2017). *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado el 04-02-2020 de:
<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2017). *Observación general núm. 21 sobre los niños de la calle*. Recuperado el 04-02-2020 de:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11402.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11402>

Conselho Nacional de Justiça (CNJ), (2019). *Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas*, Brasil. Recuperado el 08-06-2019 de <http://www.cnj.jus.br/cnca/publico/>

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social (2009). *Orientações Técnicas: Serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Recuperado el 03-02-2020 de:
http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf

Decreto Legislativo N° 1297 *Para la protección de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos*. Diario oficial El Peruano, 30 de diciembre de 2016.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). *Censo nacional de población y vivienda*. Recuperado el 04-02-2020 de: <https://www.dane.gov.co/files/dane-para-ninos/sabias-que.html>

Diagnosís S.R.L. (2008). *Estudio de Seguimiento "Tras las Huellas"*. La paz: SOS Aldeas Infantiles.

Doncel (2018). *Solos contra el afuera. Una investigación entre pares sobre el ejercicio de derechos y trayectorias de jóvenes que vivieron bajo el cuidado alternativo en Ciudad de Buenos Aires, Argentina*. Buenos Aires: Doncel.

Doncel (2019). *Guía de Buenas Prácticas para la investigación regional sobre modalidades de acompañamiento de las transiciones de adolescentes y jóvenes del sistema de cuidados alternativos a la vida adulta en América Latina* (material inédito).

Doncel, UNICEF, FLACSO (2015). *Construyendo Autonomía. Un estudio entre pares sobre la transición hacia la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales*. Buenos Aires: Doncel.

Durán Strauch, E. & Valoyes, E. (2009). *Perfil de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Colombia*. Manizales: Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud alianza de la Universidad de Manizales/CINDE.

En Fonseca, C. & Schuch, P. (orgs.). *Políticas de proteção à infância: um olhar antropológico*. Porto Alegre: Editora Ufrgs. pp. 41-63.

Fonseca, C., Allebrandt, D. & Ahlert, M. (2009). *Pensando políticas para uma realidade que não deveria existir: 'egressos' do sistemas de abrigo*.

Gómez, A. (2012). *Análisis evaluativo de las políticas y prácticas en el proceso de formación para el trabajo dirigido a jóvenes declarados en situación de abandono o adoptabilidad "El caso del Centro San Jerónimo Miani"* (proyecto de tesis) Universidad Nacional de Colombia.

ICBF (2017) *Presentación del Director de Protección Infantil*. Lanzamiento de Lumos en Bogotá. 10 de octubre de 2017

Incarnato, M. (2018). *La transición a la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales: aproximaciones para una realidad inexplorada* (tesis de maestría). FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). *Censo 2020*. Recuperado el 04-04-2020 de: <https://www.ibge.gov.br/>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2019). *Informe de gestión, Colombia*. Recuperado el 17-12-2019 de: <https://www.icbf.gov.co/gestion-transparencia/transparencia/control/informes-gestion>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2019). *Lineamiento técnico de modalidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados*. Recuperado el 03-02-2020 de: https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/lm2.p_lineamiento_tecnico_de_modalidades_para_la_atencion_de_ninos_ninas_y_adolescentes_con_derechos_amenazados_yo_vulnerados_v7.pdf

Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. (2012) *Censo de población y vivienda*. Recuperado el 04-02-2020 de: <http://censosbolivia.ine.gob.bo/webine/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017) *Censo Nacional de Perú*. Recuperado el 04-02-2020 en: <http://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos República Argentina (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas Argentina* Recuperado el 04-02-2020 en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoNacional-3-6-Censo-2010>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Censo de Alojamiento de Asistencia social*. Recuperado el 22-02-2019 de: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/caas/2015/>

Lei Nº 8.069/1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Diário Oficial da União, Seção 1, 13 de julio de 1990.

Ley Nº 1098/2006 *Código de Infancia y Adolescencia*. DIARIO OFICIAL de Colombia No 46.446. 8 de noviembre de 2006.

Ley Nº 26061 *de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*. Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 21 de Octubre de 2005.

Ley Nº 548/2014 *Código del Niño, Niña y Adolescente*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 17 de julio de 2014.

Ley Nº/2014 *de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de diciembre de 2014.

Londoño, S. (2016). *Trayectorias vitales y capacidades de jóvenes vinculados al sistema de protección del ICBF - modalidad preparación para la vida laboral y productiva*- Centro Zonal Tuluá, Departamento Valle del Cauca (tesis de maestría) Universidad de Manizales, Colombia.

Lopez, L. I., Incarnato, M., & Segade, A. (2018). *Adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales en América Latina: una mirada sobre sus trayectorias hacia la vida independiente*. México: Universidad de Monterrey.

Magistris, G. (2014). *El magnetismo de los derechos: desplazamientos y debates en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Ministerio de Justicia (2015). *Estudio sobre niñas, niños y adolescentes en cuidado institucional - Una aproximación a la situación de niños, niñas y adolescentes que residen en centros de acogida en Bolivia*, La Paz, Bolivia. Recuperado el 03-02-2020 de: https://www.unicef.org/bolivia/BOL_-_Estudio_sobre_ninas_ninos_y_adolescentes_en_cuidado_institucional.pdf

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012) *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021* Aprobado mediante Decreto Supremo Nº 001-2012-MIMP. Lima, Perú.

Miranda, Ana (2010). *La transición educación-empleo: estrategias metodológicas basadas en estudios longitudinales*. En Estudios del Trabajo, 9(40), pp. 37-58.

ONU: Asamblea General, (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3. Recuperado el 10-08-2019 de: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>



Red por los derechos de la infancia en México (2017). *Indicadores REDIM*. Recuperado el 02-04-2020 de: <https://public.tableau.com/profile/indicadores.redim#!/vizhome/LaInfanciaCuentaenMexico2018RepblicaMexicana/Nacional>

RELAF y Aldeas Infantiles (2010). *Informe Latinoamericano. Situación de la niñez en cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina. Contextos, Causas y Respuestas*. Recuperado el 04-02-2020 de: <https://www.relaf.org/Informe%20Latinoamericano.pdf>

Roberti, Eugenia (2017) *Hacia una crítica a la sociología de la transición: reflexiones sobre la paradoja de la desinstitucionalización en el análisis de las trayectorias de jóvenes vulnerables en Argentina*. En *Estudios Sociológicos XXXV*: 105: pp. 489-516.

Roffler, E. & Incarnato, M. (2014). *Estrategias de autovalimiento de adolescentes en instituciones de cuidado en la Provincia de Buenos Aires. Principales resultados y aportes del estudio exploratorio*. Buenos Aires: SENAF/UNICEF.

Romero Garza, A. (2014). *Infancias y Adolescencias Institucionalizadas. Ruta y destino de Jóvenes en Casas Hogar*. Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (2017). *Relevamiento Nacional. Situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina*. Recuperado el 03-03-2020 de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuidados.parentales.2017_fnl26-11_2.pdf

UNICEF (2013). *La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 04-02-2020 de: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/4054_d_La_situacion_de_NNA_en_instituciones_en_LAC_-_Sept_2013.pdf



Esta investigación es un proyecto de la **Red Latinoamericana de Egresados de la Protección**, que fue coordinada por la **Asociación Civil Doncel de Argentina** en alianza con equipos de investigación de la **Universidad de Monterrey (UDEM) de México**, la **Associação Fazendo História de Brasil**, **Buckner de Perú**, la **Asociación Colombiana de Egreso de Protección Estatal (ASCEP) de Colombia** y la **Fundación TIA Bolivia**. La investigación contó con el apoyo de la Oficina Regional de **UNICEF para América Latina y El Caribe** y **Hope and Homes for Children**.

OBJETIVO: Documentar y analizar las políticas, estrategias y acciones desarrolladas por los países de la región para promover y acompañar la transición de adolescentes desde el sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma.

PROPÓSITO: Generar aprendizajes y recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas de apoyo a la transición del sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma, que contribuyan a una reforma de los sistemas de protección en clave de derechos, desde un formato basado en el cuidado residencial hacia un cuidado de tipo familiar y con base comunitaria.

La Red Latinoamericana de Egresados de Protección nació en 2013. Es un grupo de organizaciones de la región que trabaja para mejorar la vida de las y los adolescentes y jóvenes que viven o vivieron en dispositivos de cuidado estatal. <http://redegresadoslatam.org>



**RED LATINOAMERICANA DE
EGRESADOS DE PROTECCIÓN**

Con el apoyo de:



**hope and homes
for children**

unicef 
para cada niño

Coordinación:



DONCEL