

Ámbito temático 7. Marco ético-cultural consecuencia del enfoque de derechos humanos que deben seguir todos los procesos de desinstitucionalización y el desarrollo de alternativas de vida en la comunidad y de base.

Niños, Niñas y Adolescentes

María del Carmen Barranco Avilés
Universidad Carlos III de Madrid

ÍNDICE

1.- SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL ENFOQUE DE DERECHOS Y EL MARCO ÉTICO-CULTURAL EN EL QUE SE INSERTA	3
1.1.-SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS	4
1.2.-IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS.....	5
1.3.- EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS Y EL MARCO CULTURAL Y ÉTICO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS Y LAS NIÑAS.	7
1.4.- LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS DESDE UN ENFOQUE BASADO EN DERECHOS. .	15
2.- SISTEMA DE AUDITORÍA ÉTICA PARA LOS PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN.....	22
2.1.- MARCO DE REFERENCIA	24
2.3.- SISTEMA DE INDICADORES PARA LOS APOYOS, CUIDADOS Y ACOMPAÑAMIENTOS INCLUSIVOS	31
3.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
3.1.- CONCLUSIONES.....	39
3.2.- RECOMENDACIONES	40
REFERENCIAS	41

En las siguientes páginas se trata de presentar el marco cultural desde el que se ilegitima la institucionalización de niños, niñas y adolescentes y que, por tanto, es el que debe inspirar el camino hacia la desinstitucionalización y los Apoyos/Cuidados/Acogimientos Inclusivos (ACAIs) que se ofrecen como alternativa. Este marco es el enfoque basado en derechos.

En tanto en cuanto el esquema de comprensión desde el que en la actualidad se aborda la protección de la infancia, e incluso la protección de los derechos de la infancia en España, difiera de este enfoque, las medidas transformadoras que se adopten en el plano jurídico van a resultar ineficientes. De hecho, la normativa estatal ha incorporado a partir de 2015 los estándares internacionales sobre el cuidado de niños y niñas alternativo al parental, pero ni el funcionamiento del sistema, ni los resultados responden a estos estándares, contraviniendo con ello los imperativos del enfoque basado en derechos tal y como es entendido en el sistema universal de protección de los derechos humanos.

Si existen argumentos para afirmar que la concepción de la infancia en términos generales por parte de la sociedad española se explica desde el proteccionismo moderado, y no tanto desde un enfoque de derechos, en el marco del sistema de protección todavía los principios que articulan las intervenciones oscilan entre la beneficencia, el proteccionismo y el temor al peligro que niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental puedan representar para la sociedad. Para una adecuación de la práctica a los requerimientos de los derechos de los y las niñas es preciso identificar el modo en el que estos requerimientos se proyectan sobre el sistema de protección, así como los obstáculos y las resistencias para su incorporación, y afrontar unos y otras de forma holística. Asimismo, es preciso realizar un seguimiento para comprobar que los cambios necesarios se realizan y que redundan en resultados acordes con los objetivos marcados. Desde este punto de vista, los sistemas de auditorías éticas pueden ser un instrumento adecuado y complementario a los mecanismos de regulación y control.

1.- Significado y alcance del enfoque de derechos y el marco ético-cultural en el que se inserta

Este primer apartado se dedicará a presentar cómo se entiende que debería organizarse un sistema de protección de la infancia desde un enfoque basado en derechos. Como se podrá comprobar, la adecuación al enfoque sólo es posible cuando el sistema se inserta en un escenario protector de los derechos de los y las niñas y tal escenario sólo es posible cuando, en primer lugar, el interés superior de niños, niñas y adolescente sea un elemento que vertebral cualquier intervención que pueda afectar a la infancia como grupo o que se refiera a un niño, niña o adolescente en concreto.

Lo anterior implica que la protección de la infancia va más allá de los llamados ‘sistemas de protección’, entendidos como el conjunto de recursos dispuestos para que la organización política asuma el cuidado de las niñas y niños que no reciben protección adecuada por parte de sus padres y madres. La lucha contra la pobreza, la garantía del derecho a la educación inclusiva, a la salud y a la vivienda, la protección contra toda forma de violencia y la disponibilidad de recursos de apoyo para la crianza para la diversidad de padres y madres y niñas son algunas de las condiciones de un marco

general adecuado para que los sistemas de protección de la infancia sean sistemas de protección de los derechos humanos de los y las niñas.

1.1.-Significado y alcance del enfoque basado en derechos

Se utiliza ‘enfoque de derechos’ o ‘enfoque basado en derechos’ para hacer referencia a un modelo de políticas públicas e intervenciones normativas que presenta unas características concretas. El instrumento de referencia para entender su alcance en los sistemas de protección de los derechos humanos es el documento de consenso denominado “Entendimiento común de las naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación al desarrollo” adoptado por las agencias de Naciones Unidas en 2003 como marco conceptual de trabajo para sus organismos en la cooperación al desarrollo, políticas y asistencia técnica¹.

De modo muy general, se puede decir que el enfoque basado en derechos implica que las intervenciones deben tener como objetivo la mejora en la protección de los derechos, deben realizarse con la participación de las personas a las que se dirigen y han de tener como resultado que estas personas son más conscientes de sus derechos y de cómo hacerlos valer.

Asumir el enfoque basado en derechos también compromete con un determinado catálogo de estos y con una determinada forma de entenderlos. En relación con los derechos implicados en el enfoque, el marco de referencia lo constituye el sistema universal de protección, es decir, la Declaración Universal de Derechos Humanos², el Pacto de Derechos Civiles y Políticos³, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴, a los que se suele denominar “Carta internacional de derechos humanos” y las distintos instrumentos internacionales que abordan cuestiones específicas o tienen como objeto la protección de los derechos en determinadas situaciones. Por el grupo al que se refiere el presente estudio, una referencia indiscutible es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN)⁵, sin embargo, en la medida en que los niños y las niñas se encuentran en situaciones diversas, también resultan relevantes para la articulación del enfoque basado en derechos los otros instrumentos que abordan algunas de esas otras situaciones que, junto con la edad, condicionan la participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás personas.

Asimismo, adoptar el enfoque basado en derechos conlleva entender los derechos de acuerdo con los principios de universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, rendición de cuentas y sometimiento a Derecho.

¹ ONU, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, disponible en <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un> (última consulta 27 de marzo de 2023).

² Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

³ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁴ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁵ Adoptado y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

Igualmente, cuando se aplica un enfoque basado en derechos en relación con una intervención, se está aceptando que esta no es potestativa, sino obligatoria. Planteado a la inversa, además, siempre que están en juego las obligaciones de respetar, proteger y promover que los Estados asumen a través de los tratados⁶, las intervenciones deben adoptar un enfoque en derechos.

Finalmente, el enfoque basado en derechos implica programar y evaluar a partir de los derechos. De este modo, se requiere, en primer lugar, la programación de las intervenciones teniendo en cuenta las recomendaciones de los organismos internacionales, a partir del análisis de los derechos y deberes en juego y de la identificación de las barreras que impiden su efectividad. Resulta necesaria, además, la evaluación de estas mismas intervenciones para comprobar que los resultados y los procesos son coherentes con los estándares y principios de derechos humanos.

1.2.-Igualdad, no discriminación y enfoque basado en derechos humanos

Conforme se ha señalado, el enfoque basado en los derechos humanos, que por otro lado viene reclamado en el ámbito de aplicación del sistema universal de protección de los derechos humanos, incorpora la igualdad y la no discriminación como principio a tener en cuenta. Desde esta perspectiva, las exclusiones o desventajas no justificadas que afectan a algunas personas se consideran discriminaciones. Sin embargo, las personas con discapacidad, los y las niñas y adolescentes, las personas mayores y las personas en situación de sinhogarismo están afectadas por obstáculos para la inclusión y en relación con numerosos aspectos se encuentran en posiciones de desventaja que tendemos a justificar sin hacer un análisis sobre si los criterios para tal diferenciación “son razonables y objetivos” y si se justifican en la necesidad de “lograr un propósito legítimo”⁷. De este modo, no exigimos que se evalúe si tales exclusiones y desventajas son los resultados de medidas o de omisiones que resulten “legítimos y compatibles con la naturaleza de los derechos” y si existe “una relación de proporcionalidad clara y razonable entre el fin buscado y las medidas u omisiones y sus efectos”⁸. En relación con estas personas se olvida también que desde un enfoque de derechos “la falta de recursos para no acabar con

⁶ Comité de Derechos Civiles y Políticos, *Observación General N° 31. La naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, disponible en

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023) y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 1990, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2F2FGEC%2F4758&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023).

⁷ Comité de Derechos Civiles y Políticos, *Observación General N° 18. No discriminación*, 1989, par. 13, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023).

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2009, E/C.12/GC/20, par. 13, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F20&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023).

el trato discriminatorio no es una justificación objetiva y razonable, a menos que el Estado parte se haya esforzado al máximo por utilizar todos los recursos de que dispone para combatirlo y erradicarlo con carácter prioritario”⁹.

Estas situaciones en las que se considera natural y, por tanto, justificada, la desventaja de algunas personas, se denominan discriminación sistémica o estructural. El Comité de Derechos Sociales Económicos y Culturales (CDESC) señala como la “discriminación contra algunos grupos subsiste, es omnipresente, está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. La discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros”¹⁰.

La discriminación estructural es el resultado de la distribución inequitativa del poder entre grupos sociales de manera tal que algunos quedan como dominantes y otros son oprimidos. En todas estas situaciones, nos encontramos con desventajas (y también privilegios) que se justifican ideológicamente en una condición que se atribuye al grupo como natural o necesaria, de manera que se tiende a argumentar en relación con cada exclusión o cada desventaja constatada que, en relación con los grupos que nos ocupan, las personas con discapacidad, los y las niñas y adolescentes, las personas mayores y las personas en situación de sinhogarismo no pueden ser incluidas en la comunidad en condiciones de igualdad con respecto a las demás personas, porque son como son. La condición de las personas puede coincidir con la atribuida en todo, en parte o en nada, pero la desventaja siempre es artificial y se consolida y legitima a través de una ideología justificatoria (capacitismo, edadismo, aporofobia...)¹¹. Los estereotipos que desde estas ideologías se atribuyen a los grupos de personas enumerados las presentan como incapaces de vivir en comunidad porque necesitan cuidados especiales o porque pueden llegar a constituir una molestia o incluso un peligro para el resto, de manera que tradicionalmente no se ha cuestionado que obligarlas a vivir en instituciones organizadas de acuerdo con determinados parámetros pudiera ser una vulneración de sus derechos humanos.

Es importante tener en cuenta, asimismo, que, dado que los grupos no son homogéneos, a veces los sistemas de opresión se cruzan y surgen discriminaciones interseccionales que escapan fácilmente a las políticas públicas y al Derecho. La discriminación interseccional, a diferencia de la discriminación múltiple, no es el resultado de la suma de discriminaciones; no se trata, por tanto, de desventajas que se suman. El concepto de discriminación interseccional se ha articulado para hacer referencia a situaciones en las que varios motivos interactúan al mismo tiempo. De esta forma, por “discriminación múltiple” se entiende aquella “que hace referencia a una situación en la que una persona experimenta dos o más motivos de discriminación, lo que conduce a una discriminación compleja o agravada”¹²; por su parte, con “discriminación

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N° 20*, cit., par. 13.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N° 20*, cit., par. 12.

¹¹ ABBERLEY, P., “The Concept of Oppression and the Development of a Social Theory of Disability”, *Disability, Handicap and Society*, vol. 2, n° 1, 1987, pp. 5-19.

¹² Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 25. Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2004, párr.12. Disponible en

interseccional” se hace referencia a una situación en la que varios motivos interactúan al mismo tiempo de forma que son inseparables¹³. Tener en cuenta las situaciones de interseccionalidad resulta fundamental desde distintos puntos de vista. Por ejemplo, en primer lugar, porque en todos los grupos existen mujeres, que además de estar sometidas por el capacitismo, adultismo, edadismo y la aporofobia, lo están por el sexismo; sólo adoptando una perspectiva de género es posible asegurar que se tiene una idea de la situación de las mujeres como receptoras de cuidados en las instituciones y fuera de ellas, así como del impacto que pueden tener en ellas las medidas a adoptar con el objetivo de la desinstitucionalización. Adicionalmente, en nuestro marco cultural, quienes cuidan - como profesionales y en el entorno familiar- son las mujeres¹⁴, lo que obliga a tenerlas especialmente en cuenta cuando se trata de diseñar sistemas de apoyos, cuidados y acompañamientos inclusivos; la desinstitucionalización no puede llevarse a cabo a costa de incrementar la carga de cuidados no remunerados o mal remunerados de las mujeres. Por último, es importante recordar, en esta idea de que los grupos no son homogéneos, de manera que niños, niñas y adolescentes pueden ser personas con discapacidad y en situación de sinhogarismo; y esta reflexión se hace especialmente relevante en dos niveles, en primer lugar porque los datos muestran que hay una prevalencia de la discapacidad mayor entre niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección que en la sociedad en general, así como también que el acogimiento residencial representa un porcentaje mayor para niños, niñas y adolescentes con discapacidad que el acogimiento familiar (cuando el porcentaje se invierte en el caso de niños, niñas y adolescentes sin discapacidad)¹⁵. Hay otras circunstancias, como la nacionalidad, que son relevantes en relación con la determinación de los factores de riesgo de la institucionalización. Todos estos factores son también importantes desde el punto de vista de la evaluación del impacto de la institucionalización en los derechos y de los requisitos que los apoyos, cuidados y acogimientos deben cumplir para ser inclusivos.

1.3.- El enfoque basado en derechos y el marco cultural y ético de los sistemas de protección de los y las niñas.

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobaba la CDN, que constituye el primer instrumento jurídico-internacional en la materia de

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fGEC%2f3733&Lang=en, (última consulta 29 de marzo de 2023).

¹³ Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 28. Relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2010, CEDAW/C/GC/28 párr.18, disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGC%2f28&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023).

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia Europea de Cuidados, 7.9.2022 COM(2022) 440 final, pp. 2 y 3, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0440> (última consulta 18 de octubre 2023).

¹⁵ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030. *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 24. Datos 2021*, pp. 28 y 38. Disponible en https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/BOLETIN_Proteccion_ANO_2021_ACCESIBLE.pdf (última consulta 4 de noviembre de 2023)

carácter vinculante y que adoptó una perspectiva muy diferente a la que presentaron documentos anteriores en la medida en que contiene una referencia expresa a los y las niñas como titulares de derechos, lo que es particularmente importante en relación con el presente estudio.

Los derechos de las y los niños y adolescentes han estado en gran medida ausentes del lenguaje de las normas jurídicas, y su incorporación a la teoría de los derechos es relativamente reciente. Para una concepción tradicional del Derecho y de los derechos, que es la que en buena medida prevalece en la sociedad, la persona menor de edad es incapaz¹⁶. En este modelo se asume que la minoría de edad tiene consecuencias políticas (la ciudadanía se adquiere con la mayoría de edad) y de tipo patrimonial (la persona menor de edad actúa en el tráfico económico por representación), pero no siempre se considera como una cuestión política y jurídicamente relevante toda otra serie de consecuencias relacionadas con el sometimiento de las personas menores a la potestad de quienes socialmente tienen la responsabilidad de protegerlas (los padres y las madres o, en su defecto, las personas que actúan como tutoras)¹⁷.

El marco ético y cultural al que estas regulaciones responden está permeado por el adultismo, que aparece respaldado por dos rasgos de la concepción tradicional de los derechos que al mismo tiempo han impedido ver la institucionalización como una cuestión relacionada con los derechos humanos: la separación entre lo público y lo privado y la agencia moral como presupuesto para la atribución de derechos.

Por un lado, la separación entre lo público y lo privado ha servido para legitimar las situaciones de dominación en los espacios privados a los que se ha recluido a niños y niñas para protegerlos. Por otro lado, el edadismo, que aparece en este caso como adultismo, niega a los y las niñas la autonomía y la racionalidad que son precisamente los rasgos que se requieren para reconocer la agencia moral y, por tanto, la titularidad de derechos humanos. Como consecuencia de lo anterior, las políticas de infancia han tendido a adoptar planteamientos proteccionistas y no un enfoque de derechos, con el resultado de que han contribuido a consolidar la opresión que, en el caso de niños y niñas, aparece en sus cinco caras¹⁸.

Efectivamente, el imperialismo cultural nos lleva a presentar a niños y niñas desde los estereotipos y a negarles reconocimiento, restando valor a sus formas de ser y expresarse. Una de las consecuencias es que los y las niñas son marginados de los espacios en los que la participación es significativa, que son los espacios de la gente adulta, y relegados a entornos seguros y en los que no molestan.

La institucionalización¹⁹ es el ejemplo por excelencia de marginación, que se justifica en la necesidad de proteger a los y las niñas y adolescentes desde las coordenadas

¹⁶ FANLO, I., “Los derechos de los niños ante las teorías de los derechos. Algunas notas introductorias”, en FANLO, I. (comp.), *Derechos de los niños. Una contribución teórica*, Fontamara, México, 2004, pp. 7-37, p. 8

¹⁷ PÍCONTÓ NOVALES, T., *La protección jurídica de la infancia. Aspectos sociales y jurídicos*, Egido, Zaragoza, 1996.

¹⁸ YOUNG, I.M., *La justicia y la política de la diferencia*, trad. S. Álvarez, Cátedra, Valencia, 2000, pp. 71-113.

¹⁹ A partir del Informe de EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FROM EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES, Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from institutional to Community-based Care, European Communities, 2008, p. 9., disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=614&furtherNews=yes> (última consulta 26 de julio de 2023), traducción al español como “Informe del grupo de expertos *ad hoc*”

culturales que la CDN intenta superar. Recordemos que, precisamente, tal y como ha sido entendida en este proyecto, la institucionalización implica que “a) Las personas están aisladas de la comunidad en general y/o obligadas a convivir juntas. b) Las personas no tienen suficiente control sobre sus vidas y sobre las decisiones que les afectan. c) Los requisitos de la propia organización tienden a tener prioridad sobre las necesidades individualizadas de los residentes”. En parte, uno de los aspectos que hacen la institucionalización incompatible con los sistemas de derechos es que en las residencias se refuerza el imperialismo cultural, imponiéndose fórmulas de convivencia sin contar con las preferencias de cada persona; pero también sin tener en cuenta los deseos, preferencias e intereses de los distintos tipos de niños, niñas y adolescentes en tanto que no coinciden con lo que las personas adultas consideran que es mejor o simplemente consideran.

Hay otros ejemplos de marginación, como la tendencia a excluir a niños, niñas y adolescentes de los espacios públicos, lo que al mismo tiempo redundaría en que aparezca otra cara de la opresión, la privación de poder. Efectivamente, hemos tendido a normalizar que el derecho al sufragio sólo puede ejercerse a partir de los 18 años y junto a ello que para las personas menores de esta edad la política no tiene interés o resulta incomprensible de modo que su opinión o bien no es relevante o va a ser instrumentalizada por otras personas. Esta privación de poder, se ha mencionado, afecta a la posibilidad de adoptar decisiones sobre la propia forma de vida que abarcan aspectos tan importantes como la salud, y, en lo que interesa en este estudio, la decisión sobre dónde, cómo y con quién vivir.

La privación de poder convierte a niños y niñas en víctimas de explotación de muy diversas formas, incluida la laboral²⁰. Y, finalmente, la violencia específica contra niños y niñas es otra de las caras de la opresión. Enseñamos a los niños y a las niñas que deben temer el ataque de otras personas sólo porque son niños y niñas, cuando no justificamos los castigos corporales como parte de las herramientas para la educación y como parte de la represión penal²¹.

La institucionalización como respuesta es, hasta cierto punto, coherente con un escenario en el que el mayor impulso de los llamados derechos de los niños (y otros de los llamados ‘grupos vulnerables’) había venido de la mano del proceso de especificación. La idea se utiliza para hacer referencia a una reorientación de las políticas y de ciertos instrumentos de derechos humanos hacia la protección de ciertos colectivos -que, se señala, no pueden satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas- mediante la

sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria”, *Revista de servicios sociales*, N.º 49, 2011, págs. 147-159

²⁰ BARRANCO AVILÉS, M. C., “Trabajo infantil y “poderes salvajes. Derechos de los niños y niñas y economía “child friendly””, en CASADEI, T. e TAMPIERI, A., *Lo sfruttamento del lavoro minorile. Fattispecie e azioni di contrasto*, Giapichelli, Torino, 2021, pp. 133-158.

²¹ Hasta 2007 el castigo corporal era legal en España como derecho de corrección de los padres sobre sus hijos. Sobre castigo corporal puede verse el manual de campañas de SAVE THE CHILDREN, *Eliminando el castigo corporal y otros castigos crueles y degradantes hacia los niños y niñas mediante la reforma legal y el cambio social*, Iniciativa global para eliminar toda forma de castigo corporal hacia los niños y niñas y Save the Children Suecia, 2010, disponible en https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/4298_0.pdf/ (última consulta 25 de julio de 2023). Un informe más reciente de la situación global en GLOBAL PARTNERSHIP TO END VIOLENCE AGAINST CHILDREN, *Prohibiting all corporal punishment of children: laying the foundations for non-violent childhoods*, abril 2021, disponible en <https://endcorporalpunishment.org/wp-content/uploads/2021/04/Prohibiting-all-corporal-punishment-of-children-laying-the-foundations-for-nonviolent-childhoods.pdf> (última consulta 25 de julio de 2023).

atribución de derechos específicos. En este esquema, la imagen de la titularidad de los derechos se diversifica, de modo que sujetos distintos, situados en circunstancias distintas, pueden tener también derechos diferentes. La inspiración que subyace es la ruptura de la imagen del ser humano como equivalente al hombre propietario que se acompañaba de una idea homogénea de la dignidad. Sin embargo, tal y como se plantea históricamente, adopta como presupuesto que existen dos tipos de titulares, los ‘normales’ y quienes son diferentes y diversos y requieren una mayor protección²².

En este escenario, la CDN introduce un nuevo paradigma en el tratamiento de la infancia y de la adolescencia. En las tensiones que se producen como consecuencia de esta ‘formalización’ de una nueva consideración de la niñez, se pone de manifiesto la distancia entre un enfoque proteccionista y un enfoque de derechos. Efectivamente, en los discursos sobre los derechos de los niños frecuentemente se confunden el principio de protección (vinculado a la caridad) y el deber de satisfacer unos derechos fundamentados en el principio de dignidad humana. Y es que, frente a un escenario en el que el objetivo de las políticas públicas de infancia era la protección, la CDN diseña un marco en el que quienes hasta ahora jurídicamente se conceptualizaban como ‘menores’, son considerados titulares de derechos.

El paradigma dominante hasta este momento (todavía en buena medida presente en nuestra sociedad, en las políticas públicas y en el Derecho) se había basado, conforme se ha señalado, en la consideración de las y los niños como objeto de protección por parte de las personas adultas. Desde este esquema se justifica teóricamente que los derechos reconocidos en el plano jurídico no se corresponden con auténticos derechos morales de los niños y de las niñas; antes bien, encuentran su fundamento en deberes atribuidos a quienes tienen agencia²³.

La coherencia con la CDN, nos ha de llevar a reconsiderar dos aspectos que condicionan la consideración de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos: la definición de la autonomía y la ‘ideología’ de los derechos.

En la tradición de la que los derechos son herederos, la autonomía desempeña un papel central. Hasta tal punto es así, que, conforme se ha apuntado, los derechos se atribuyen a los agentes morales, constituyendo precisamente el rasgo central de la agencia. Esta concepción ha planteado problemas para la fundamentación y realización de derechos de personas como las mayores, con discapacidad, mujeres y niños y niñas. La revisión del modelo no implica la negación de la autonomía, concepto sin el cual el enfoque de derechos no es comprensible, sino reformular su alcance para insistir en que la autonomía no es el presupuesto, sino el objetivo de los derechos, y redefinir su sentido para hacerla compatible con la realidad de que las personas somos vulnerables y dependientes y no podemos realizarnos si no a partir de la interacción con otras personas.

Lo anterior, significa, entre otras cosas, incorporar a los sistemas de reconocimiento y protección de derechos los resultados de las investigaciones sobre la evolución de las facultades de los y las niñas²⁴. Si los y las niñas son titulares de derechos humanos, en la medida de lo posible, deben ser quienes tomen las decisiones sobre las

²² En este sentido, afirma Norberto Bobbio, “esta especificación se ha producido bien respecto al género, bien respecto a las distintas fases de la vida bien teniendo en cuenta la diferencia entre estado normal y estados excepcionales de la existencia humana”, BOBBIO, N., “El tiempo de los derechos”, en *El tiempo de los derechos*, trad. R. de Asís Roig, Debate, Madrid, 1991, pp. 97-122, p. 110

²³ O’NEIL, O., “Los derechos de los niños y las vidas de los niños” en FANLO, Isabel (comp.), *Derechos de los niños. Una contribución teórica*, Fontamara, México, 2004, pp. 77-106.

²⁴ LANSDOWN, G., *La evolución de las facultades del niño*, Save the Children-Unicef, Siena, 2005.

cuestiones que les afectan en lo personal y en lo político. Un aspecto muy importante al respecto es que el texto de la CDN subraya la importancia de tomar en consideración la voluntad de los niños y niñas en relación con las decisiones que les afecten (artículo 12), junto con el reconocimiento del derecho de reunión y asociación (artículo 15). El reconocimiento de los derechos de los niños y las niñas como derechos humanos implica reconocer que su realidad y el modo de afrontarla no tiene por qué coincidir con el de la gente adulta, pero no por ello es menos valiosa

También significa incorporar de forma decidida en los sistemas de protección la idea de que los seres humanos somos dependientes a todas las edades. Una respuesta coherente con el enfoque de derechos debe entender esta condición de dependencia y orientarse a la protección, reconstitución o generación de los vínculos sociales en escenarios en los que el niño, niña y adolescente pueda sentirse parte de un grupo en el que cuida y es cuidado. En tanto que la institucionalización implica que las personas están aisladas de la comunidad en general y/o obligadas a convivir juntas, nunca puede ser una respuesta coherente con un enfoque basado en derechos.

En segundo lugar, la efectividad de la CDN exige revisar los presupuestos políticos y teóricos sobre los que hasta ahora se han construido los sistemas de derechos y concebir la protección de los niños y de las niñas como parte de estos sistemas. Desde este punto de vista, la CDN supone un cambio en la concepción de los derechos que anuncia el paso de un modelo tradicional a un modelo contemporáneo.

La CDN introduce un distanciamiento con un modelo de derechos construido a partir de los principios de libertad e igualdad formales, en el que se establece una incomunicación entre el Derecho y la sociedad, que admite la convivencia de proclamaciones jurídicas de libertad e igualdad universales con situaciones reales de ‘dominación’ como las que se han ilustrado. En este modelo es coherente la caracterización que ha prevalecido de la niñez como minoría de edad, y las personas menores carecen de capacidad de obrar. Conforme se ha apuntado, la consideración jurídica de la persona menor en este escenario lo es en cuanto que propietaria en una fase determinada de su vida. Interesa por cuanto será ‘titular abstracto’²⁵. En este sentido, en tanto que proyecto de titular abstracto.

Precisamente, los derechos en el esquema tradicional se configuran como ámbitos de soberanía de la voluntad que han de ser protegidos frente a interferencias del Estado o de otros sujetos. En este punto, los y las niñas -y los restantes integrantes de la familia que no son autónomos por circunstancias naturales o económicas- se sitúan en la libertad protegida del padre (del padre y la madre después). Paradójicamente, las personas menores, cuyo patrimonio (de existir) está protegido, forma parte del patrimonio de quien detenta la patria potestad. Conviene recordar que esta situación comienza a forjarse alrededor del siglo XVI. Según Shulamith Fireston, en el siglo XVII surge el concepto de infancia y con ella, la situación socialmente diferenciada de niños y niñas. En el siglo XX, “la desigualdad física natural existente entre niños y adultos -su mayor debilidad y su menor talla- se ve intensificada, no compensada... Los niños siguen siendo “menores” ante la ley, carecen de derechos civiles y constituyen todavía propiedad de una pareja

²⁵ HIERRO, Liborio (2007), “El niño y los derechos humanos”, en CAMPOY CERVERA, Ignacio (ed.), Los derechos de los niños: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas, Madrid, Dykinson, pp. 17-36, p. 9

arbitraria de progenitores”²⁶. De algún modo, en esa transición a la Modernidad, el niño pasa de ser ignorado a convertirse en propiedad, si bien la atribución a la infancia de un tratamiento especial supuso también el inicio de su protección²⁷.

Hay que añadir asimismo que, en el mismo esquema, y del mismo modo que no se tiene en cuenta en la representación de la titularidad de los derechos la existencia de seres humanos diversos con necesidades diferentes, tampoco se contemplan situaciones intermedias entre la plena capacidad y la absoluta dependencia. Hasta el momento en el que se adquiere la mayoría de edad, las personas son incapaces de obrar en Derecho.

Conforme ha sido anunciado, la CDN entraña una revisión de este modelo de derechos humanos, tanto en lo que respecta a la faceta ética, como por lo referido a la faceta jurídica²⁸. El texto aparece como resultado tanto de la generalización, cuanto de la especificación. Se ha señalado que el proceso de especificación con respecto a niños y niñas se articuló desde el proteccionismo en la medida en que arranca de la toma en consideración de que algunas necesidades no son compartidas por todos los sujetos. El problema de un tratamiento de los derechos basado exclusivamente en la especificación es que en el caso de los y las niñas descuidó aquellos aspectos de los derechos que tienen que ver con el reconocimiento de autonomía.

El proceso de generalización supone, en la historia de los derechos humanos, que pasan a considerarse titulares de derechos sujetos que antes quedaban excluidos. Este proceso ha llevado a que se difumine el concepto de ‘hombre abstracto’ que se vinculaba a las primeras declaraciones y que termina por no coincidir con ningún ser humano; pero también a que se tome conciencia de que existen peligros para la dignidad que no pueden conjurarse con la única ayuda del establecimiento de instrumentos formales de igualdad y libertad. Para asegurar la autonomía del varón económicamente independiente basta con asegurar que éste pueda actuar libremente; la autonomía de las personas que no disponen de esa independencia en el ámbito económico, requiere, además, que la organización política permita la satisfacción de aquellas necesidades que convierten a los seres humanos en dependientes. Pero en todo caso, las personas son tratadas como meros medios cuando no tienen la oportunidad de intervenir en la adopción de las decisiones que las afectan tanto en el ámbito público como en el privado.

Pues bien, la implementación de las exigencias de la CDN, en este último sentido señalado, el del reconocimiento y el de la autonomía, es fundamental para marcar las diferencias entre un modelo proteccionista y un modelo de derechos.

Pero, además, la eficacia de la CDN requiere modificar otros dos presupuestos del modelo tradicional de derechos: la comprensión de la libertad exclusivamente como no-interferencia y a la separación tajante entre lo público y lo privado.

Una concepción meramente defensiva de los derechos -basada en la libertad como no-interferencia- los inhabilita como instrumento de salvaguardia de la dignidad cuando las agresiones proceden directamente de poderes privados. Por un lado, porque no

²⁶ FIRESTONE, S., “Suprimamos la niñez”, en *La dialéctica del sexo*, trad. R. Ribé, Kairós, Barcelona, 1976, pp. 93-132, p. 120.

²⁷ CAMPOY CERVERA, I., *La fundamentación de los derechos de los niños. Modelos de reconocimiento y protección*, Dykinson, Madrid, 2006, p. 256.

²⁸ BARRANCO AVILÉS, M. C., “¿Por qué hay que proteger los derechos de los niños? Los derechos de los niños desde las teorías morales basadas en derechos”, en BARRANCO AVILÉS, M^a del Carmen y GARCÍA FERRER, Juan José, *Reconocimiento y protección de los derechos de los niños*, IMMEF, Madrid, 2006, pp. 17-28.

considera que los seres humanos únicamente se realizan a partir de su relación con otros seres humanos (por tanto, sobre la base de interferencias), por otro, porque la ausencia de interferencias no significa inexistencia de situaciones de dominación arbitraria que suponen un riesgo para los derechos²⁹.

En el caso de las y los niños, la necesidad de ciertas ‘interferencias’ de otros sujetos para el desarrollo es, si cabe, más evidente: iguales, padres y madres, personas que tienen a cargo su educación³⁰. Argumentar los derechos frente a las situaciones de dominación arbitraria permite que esas interferencias necesarias no menoscaben la dignidad de los sujetos que interactúan. En buena medida, permite introducir la igual dignidad en relaciones en las que tradicionalmente se viene legitimando el poder de una de las partes sobre otra.

Si se considera que parte del objetivo de los sistemas de derechos es evitar la dominación arbitraria, resulta más fácil redefinir las relaciones entre lo público y lo privado. Conviene tener en cuenta que, durante mucho tiempo, las relaciones familiares no han formado parte de lo político y han quedado, por extensión, fuera del ámbito de lo jurídico. Como ha sido dicho, los y las niñas se consideraban parte del ámbito de privacidad protegido de los y las progenitoras. Las actuaciones para proteger a los niños y niñas frente a padre y madres se trataban jurídicamente como límites a derechos de estos últimos y en ese sentido eran contempladas de forma ‘restrictiva’.

En definitiva, la CDN representa un cambio con respecto al marco ético y cultural desde el que venía abordándose el tratamiento de la infancia. Frente a un esquema en el que los y las niñas sólo interesan en tanto que futuros adultos, pero también frente a un escenario en el que pasa a ser un objetivo prioritario de las políticas públicas y del derecho su protección, la CDN considera los sistemas de protección de la infancia como parte de los sistemas de protección de los derechos humanos de los y las niñas y adolescentes.

Este nuevo marco se proyecta sobre la definición del interés superior del niño que lleva a cabo el Comité sobre los Derechos del Niño a partir del artículo 3.1 CDN. Recordemos que el precepto señala:

“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

En la Observación General N^o 14, en la que el Comité sobre los Derechos del Niño interpreta el alcance del derecho de niños y niñas a que su interés superior sea una consideración primordial, se encuentran los elementos clave que articulan el nuevo enfoque³¹.

²⁹ “Cuando una persona es libre en el sentido de la libertad negativa, está exenta de interferencias en las cosas que hace –exenta de coerción u obstrucción intencionadas-, y exención significa ausencia de interferencia. Cuando una persona disfruta de no-dominación, está exenta de interferencias arbitrarias en las cosas que hace, y exención significa aquí que otros son incapaces de interferirse en su camino. La restricción de que está hecha aquí la exención no es cualquier interferencia, sino la interferencia arbitraria. Y esta exención no se limita a implicar la ausencia de interferencia, sino la incapacidad de otros de ejercerla: se trata, si se quiere, de una segura ausencia de interferencia”, PETTIT, P., *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, trad. T. Doménech, Paidós, Barcelona, 1999, p. 45.

³⁰ ESPINOSA BAYAL, Ángeles (2003), “Relaciones padres e hijos en un mundo en cambio”, en MARTÍN LÓPEZ, M^a Teresa (coord.), *El Derecho y los derechos de los niños*, Madrid, Junta de Castilla la Mancha, Madrid, Exlibris, pp.49-60.

³¹ Comité sobre los Derechos del Niño, *Observación General N^a 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, 2014, CRC/C/GC/14

En primer lugar, en el par. 5 señala que “la plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana.

Asimismo, en el par. 6 el Comité configura el interés superior del niño es un concepto triple:

“a) Un derecho sustantivo: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.

b) Un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

c) Una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos”.

En el siguiente apartado se concretará el modo en el que este marco cultural se proyecta sobre los sistemas de protección, pero es fundamental tener en cuenta que el primer elemento que el Comité considera hay que tener en cuenta para la determinación del interés superior es la opinión del niño, niña o adolescente³².

Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F14&Lang=en (última consulta 30 de marzo de 2023)

³² Son también elementos a considerar la identidad; la preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones; el cuidado, la protección y la seguridad del niño, niña o adolescente; las situaciones de vulnerabilidad en la que pueda encontrarse; el derecho a la salud y el derecho a la educación. Comité sobre los Derechos del Niño, *Observación General N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, cit.

1.4.- Los sistemas de protección de los niños y las niñas desde un enfoque basado en derechos.

En el marco del Estado de Derecho, en relación con los niños y las niñas (y esto puede extenderse a otros grupos en situación de vulnerabilidad) se han desarrollado tres modelos de políticas públicas. En un primer momento, y en coherencia con el Estado liberal de Derecho y el ya mencionado dogma de la separación entre sociedad y Estado, las políticas han consistido en no tenerlos en cuenta. Ya se ha señalado al respecto que en el Derecho los y las niñas son menores de edad y lo que ello implica. La falta de atención pública a los niños y las niñas legitima y consolida la situación social de partida; se habla, en este sentido, de políticas conservadoras. Más allá de la regulación del régimen de la minoría de edad, la atención a la infancia no se concibe como un deber del Estado, sino como una cuestión de caridad o de orden público y es en coherencia con estas ideas como se maneja la situación de los niños y niñas que no tienen cuidado familiar ('abandonados').

En el escenario del Estado social, y en sintonía con el proceso de especificación tal y como ha sido descrito, la orientación de las políticas públicas es la protección a la infancia. Las políticas no adoptan un enfoque basado en derechos, entre otras cuestiones, porque el objetivo tiene que ver más con la atención a las necesidades y, en último extremo, la utilidad social. Las intervenciones se justifican para el mayor beneficio de la sociedad en la medida en que la infancia en situación de riesgo supone un peligro para la estabilidad social presente y futura (los y las niñas en exclusión difícilmente serán personas adultas productivas); se trata de políticas tecnocráticas. En la medida en que la prioridad es el bienestar social, también decae la idea de que los y las niñas son parte del patrimonio de padres y madres y, hasta cierto punto, pierde fuerza el mito del amor incondicional de estos. Se protege a los y las niñas también de su familia. Sacar a los y las niñas del entorno familiar cuando existe una situación que suponga un riesgo, sin valorar hasta qué punto lo más adecuado para su desarrollo y lo más respetuoso con sus derechos pueda ser apoyar a la familia, se convierte en una práctica habitual. La Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción puede entenderse desde este esquema. Por primera vez se considera una cuestión pública la protección de la infancia y la adopción y el acogimiento familiar son regulados.

Frente a lo anterior, el modelo coherente con el desarrollo de la CDN es, conforme se ha señalado, el que concibe la protección social como parte del sistema de protección de los derechos de las niñas y de los niños. Esta idea encuentra acogida en las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* aprobadas por Resolución 64/142 de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2009, cuyo propósito es "establecer pautas adecuadas de orientación política y práctica con el propósito de promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación"³³.

³³ Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, 2010, A/RES/64/142, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064> (última consulta 30 de marzo de 2023).

En buena medida, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código civil y de la ley de Enjuiciamiento Civil, al menos en el plano de las intenciones, responde al modelo descrito (la CDN había sido ratificada por España el 30 de noviembre de 1990). De este modo, en la exposición de motivos dice incorporar “un nuevo enfoque a la construcción del edificio de los derechos humanos de la infancia”, que “consiste fundamentalmente en el reconocimiento pleno de la titularidad de derechos de los menores de edad y de una capacidad progresiva para ejercerlo”, y acepta “que la mejor forma de garantizar social y jurídicamente la protección a la infancia es promover su autonomía como sujetos”. La Ley Orgánica 1/1996 surge como un intento de articular un sistema para la protección de la infancia y de la adolescencia dando cumplimiento a la obligación que resulta del derecho de las y los niños a recibir protección y asistencia especiales del Estado cuando han sido privados de su medio familiar o cuando su interés superior exige apartarlos de este medio reconocido en el artículo 20.1 CDN.

La reforma de 1996 constituyó un primer paso hacia el tratamiento de los niños y niñas desde un enfoque basado en derechos, sin embargo, a día de hoy todavía no se ha producido el cambio cultural que requiere la efectiva implantación del enfoque³⁴ y esta situación trasciende a la aplicación del sistema de protección que prevé. Así, por ejemplo, en aquel momento no se establecieron garantías suficientes para evitar la separación y hubo una clara tendencia a la institucionalización.

El sistema fue objeto de modificación por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia precisamente para su adecuación a los principios marcados por las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado*.

Las *Directrices* se dirigen a los gobiernos, pero también “a todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil”³⁵ y plantean como primer objetivo de la intervención conseguir que “el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia o se reintegre en ella o, en su defecto a encontrar una solución apropiada y permanente, incluidas la adopción y la kafala”³⁶. Cuando las soluciones permanentes “sean inviables o contrarias al interés superior del niño” y mientras estas soluciones se encuentran, las *Directrices* buscan que “se determinen y se adopten, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento

³⁴ En este sentido, diez años después, en el *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009* se afirmaba: “un derecho de la infancia y adolescencia que requiere un mayor desarrollo para el cumplimiento efectivo de la Convención de los Derechos de los Niños es el relacionado con la participación infantil y, de manera específica en aquellos asuntos que les conciernen, facilitando que se escuche su opinión y sea tenida en cuenta, sobre todo en decisiones profesionales de especial trascendencia para la vida de los niños y niñas como internamientos, adopciones, acogidas, etc. La práctica de este derecho requiere promover una cultura diferente de acercamiento a los derechos y responsabilidades, así como a las necesidades de la infancia, y no es suficiente su plasmación jurídica porque debe extenderse a su vida cotidiana en todos sus ámbitos de socialización”, Observatorio Infancia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009*, p. 20, disponible en <https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/documentos/PlanEstra2006Espana.pdf> (última consulta 30 de marzo de 2023).

³⁵ Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, cit., par. 2 c) y 2 d).

³⁶ Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, cit., par. 2 a).

alternativo”³⁷. De ellas pueden extraerse los principios que han de guiar los sistemas de protección y que se refieren tanto al tipo de medidas que se consideran deseables, cuanto al modo en el que deben analizarse las circunstancias y adoptar las decisiones y a las garantías que deben adoptarse para asegurar el enfoque de derechos de los y las niñas se mantiene y que las medidas tengan posibilidades de ser efectivas. A efectos de la explicación, en los párrafos que siguen se agrupan en sustantivos, procedimentales, garantías y principios de aplicación.

A. Sustantivos

A.1. Evitar la separación de la propia familia

Deben realizarse esfuerzos para que el niño permanezca bajo la guarda de sus padres o de otros familiares cercanos. De este modo, la protección de los niños, niñas y adolescentes debe dirigirse de modo primario a que viva con su propia familia, para lo que establece la obligación del Estado de apoyar a las familias para que mantengan ‘su función cuidadora’. Cuando los apoyos no son suficientes o cuando la familia abandona al niño o niña o renuncia a su guarda, es responsabilidad del Estado proteger sus derechos y procurarle un acogimiento alternativo. Por tanto, los acogimientos son alternativas cuando la primera opción, que es la familia, fracasa.

Se menciona expresamente la obligación de adoptar medidas apropiadas para:

“a) Apoyar el cuidado prestado en entornos familiares cuya capacidad resulte limitada por factores como algún tipo de discapacidad, la drogodependencia y el alcoholismo, la discriminación contra familias indígenas o pertenecientes a una minoría, y la vida en regiones en las que se desarrolle un conflicto armado o que estén bajo ocupación extranjera;

b) Atender al cuidado y protección apropiados de los niños vulnerables, como los niños víctimas de abusos y explotación, los niños abandonados, los niños que viven en la calle, los niños nacidos fuera del matrimonio, los niños no acompañados y separados, los niños internamente desplazados y los refugiados, los niños de trabajadores migratorios, los niños de solicitantes de asilo y los niños que viven con el VIH/SIDA o afectados por este u otras enfermedades graves”³⁸.

c) Que la pobreza económica o material o sus consecuencias en ningún caso constituyan la única justificación para la separación”³⁹.

Y la lucha contra la discriminación se prevé como medida de prevención del abandono. En la medida en que el abandono es en ocasiones consecuencia de la discriminación por cualquier condición del niño o niña o de los padres, la lucha contra la discriminación constituye una medida preventiva.

A.2. Excepcionalidad del acogimiento residencial.

En el caso de los menores de 3 años, además, el acogimiento debe ser familiar.

³⁷ Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, cit., par. 2 b).

³⁸ Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, cit., par. 9.

³⁹ Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, cit., par. 15.

A.3. Mantenimiento cerca del lugar de residencia habitual

A.4. Preferencia de las medidas estables frente a las temporales

A.5. Mantenimiento del vínculo fraterno

Se debe evitar la separación entre hermanos salvo que exista una justificación que responda al interés superior del niños y niñas.

A.5. Garantía del apoyo y protección de una persona adulta

Las Directrices señalan que “ningún niño debería quedar privado en ningún momento del apoyo y la protección de un tutor legal u otro adulto reconocido responsable o de una entidad pública competente”⁴⁰.

B. Procedimentales

B.1. Examen individualizado

Las medidas deben adoptarse tras un estudio caso a caso de la situación concreta de cada niño o niña.

B.2. Enfoque basado en derechos e interés superior del niño

Implica que las medidas de protección deben ir orientadas a la garantía de los derechos del niño o niña y contar con su participación en la decisión sobre su adopción. En este sentido, señala el texto que “deben estar fundadas en el interés superior y los derechos del niño de que se trate, de conformidad con el principio de no discriminación y considerando debidamente la perspectiva de género”, y deben adoptarse “respetando el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones se tengan en cuenta de forma adecuada a su desarrollo evolutivo y sobre la base de su acceso a la información necesaria”. Asimismo, como garantía de que se ofrecen al niño o niña los elementos que le permiten opinar “debería ponerse el máximo empeño en que la audiencia y el suministro de información se efectuaran en el idioma de preferencia del niño”⁴¹.

En coherencia con lo anterior “el acogimiento alternativo no debería ejercerse nunca con el fin primordial de promover los objetivos políticos, religiosos o económicos de los acogedores”⁴²

C. Garantías

C.1. Supervisión

Los Estados deben velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo o en acogimiento informal.

C.2. Revisión

Los Estados deben revisar periódicamente la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada. Asimismo, las decisiones relativas a la remoción de la guarda deberán revisarse periódicamente

⁴⁰ Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, cit., par. 19.

⁴¹ Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, cit., par. 6.

⁴² Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, cit., par. 20.

C.3. Protección efectiva contra el abuso

C.4. Garantía de los demás derechos

Entre otros, “el acceso a la educación y a los servicios de salud y otros servicios básicos, el derecho a la identidad, la libertad de religión o de creencia, el uso de su idioma y la protección de los derechos patrimoniales y de sucesión”⁴³

C.5. Estrategia de desinstitucionalización

El pár. 23 de las directrices señala que los Estados deben elaborar una estrategia de desinstitucionalización que permita la eliminación progresiva del acogimiento residencial. Para ello deben establecer estándares de acogimiento, como la atención individualizada y la atención a pequeños grupos, que garanticen la calidad:

“Aunque se reconoce que los centros de acogimiento residencial y el acogimiento en familia son modalidades complementarias para atender las necesidades de los niños, donde siga habiendo grandes centros (instituciones) de acogimiento residencial convendría elaborar alternativas en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, con fines y objetivos precisos, que permitan su progresiva eliminación. A estos efectos, los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño, como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares”.

Las decisiones concernientes al establecimiento o a la autorización de establecimiento de nuevos centros de acogimiento residencial, tanto públicos como privados, deberían tener plenamente en cuenta este objetivo y estrategia de desinstitucionalización”⁴⁴.

C.6. Recursos financieros para la implementación de las Directrices

C.7. Cooperación internacional para la aplicación de las Directrices

D. Principios de aplicación

D.1. Primacía de la norma más favorable

D.2. Aplicación a jóvenes que se encuentran en acogimiento y han alcanzado la mayoría edad.

Es posible entender que los principios señalados se orientan a garantizar que el niño, niña o adolescente no pierde el vínculo con su familia o consigue construir nuevos vínculos en entornos en los que sus derechos están garantizados. Desde este punto de vista, los principios de las Directrices podrían resumirse en: no separación, estabilidad, reconocimiento del papel de la familia extensa, preferencia del acogimiento familiar frente al residencial, determinación de estándares de calidad que aseguren que en los entornos de acogida se garantice el interés superior, desarrollo de una estrategia de desinstitucionalización, responsabilidad del Estado con respecto a la garantía de los derechos y de los y las niñas t extensión de esta responsabilidad más allá de los 18 años.

Para la realización de los principios señalados, se detallan directrices concretas orientadas a la prevención de la necesidad de acogimiento alternativo, que establecen bases para la acogida, orientan para la determinación de la modalidad de acogimiento más adecuada y especifican las obligaciones del Estado y requisitos para las distintas fórmulas

⁴³ Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, cit., par. 16

⁴⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, cit., par. 23.

de acogimiento y cuyo cumplimiento deberá ser controlado por las autoridades públicas. Existen también previsiones en relación con acogimiento alternativo de niños y niñas que se encuentran fuera de su país de residencia habitual y en situaciones de emergencia.

Conforme se ha apuntado, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia introduce en la normativa estatal española los requisitos marcados por las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. En este documento se resumen las exigencias en tres ideas: la prioridad de las medidas estables frente a las personales, de las familiares frente a las residenciales y de las consensuadas frente a las impuestas.

La normativa internacional encomienda a los Estados garantizar un hogar para todos los y las niñas y adolescentes, y este objetivo puede fracasar tanto si la respuesta es familiar como si se basa en el acogimiento residencial si están inspiradas por la cultura institucional. Con respecto a esta cuestión, no obstante, existe una discrepancia entre el enfoque del Comité sobre los Derechos las Personas con Discapacidad y la posición del Comité sobre los Derechos del Niño.

El primero considera que en todo caso, la organización de los apoyos, cuidados y acogimientos se organiza en centros, se produce una vulneración del artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que establece el derecho a la vida independiente y a la inclusión en la Comunidad⁴⁵. Cuando las personas que viven en residencias son niños niñas y adolescentes, además, se vulnera su derecho a crecer en una familia; y ello tanto si son personas con discapacidad, como si no. Puesto que se trata de cuestiones de derechos humanos, la satisfacción de estos derechos no debería estar condicionada a la disponibilidad de recursos por parte del Estado. Cuando los niños, niñas y adolescentes no reciben el cuidado de sus padres o madres, el Estado tiene la obligación de ofrecer una respuesta de carácter familiar, de forma preferente en su familia extensa y, sólo si esta solución no es posible, puede justificarse el acogimiento en una familia ajena⁴⁶.

Sin embargo, como se desprende de lo hasta aquí señalado, el Comité de Derechos del Niño entiende que si se dan ciertas condiciones, el acogimiento residencial es compatible con el derecho de las y los niños y adolescentes a vivir en familia en la medida en que el concepto de familia

“se refiere a una variedad de conciertos, que pueden ofrecer a los niños pequeños atención, cuidado y desarrollo y que incluyen a la familia nuclear, la familia ampliada y otras variedades tradicionales y modernas de base comunitaria, siempre que sean acordes con los derechos e interés superior del niño”⁴⁷, por lo que parece aceptar que en ciertos casos el acogimiento residencial no implica

⁴⁵ Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 60/234 A/61/611, de 6 de diciembre de 2006.

⁴⁶ ROSENTHAL, E., “Residential Care Controversy. The Promise of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities to Protect All Children”, *International Journal of Disability and Social Justice*, 2021, pp. 95-117.

⁴⁷ Comité sobre los Derechos del Niño (2005), Observación General N°7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F7%2FRev.1&Lang=en (última consulta 30 de septiembre de 2023).

institucionalización. Esto ocurre cuando se ofrece a los niños y niñas la posibilidad de vivir en hogares de tamaño reducido con una organización de tipo familiar.

La posición del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se entiende en una situación en la que los recursos destinados a apoyar el acogimiento residencial supera el de los recursos que se destinan a apoyar a las familias de acogida en un escenario en el que las Directrices que articulan el modelo basado en derechos plantean el acogimiento familiar como prioritario y el único admisible para niños y niñas de menos de tres años. El resultado es que la posibilidad de que existen familias de acogida depende de la voluntariedad y del compromiso de las propias familias que, sobre todo si son familia extensa, reciben poco o ningún apoyo⁴⁸. No de extrañar, por tanto, la escasez de familias de acogida. Esta situación es incompatible con un enfoque basado en derechos, por un lado, porque la satisfacción de los derechos no puede depender de la buena voluntad de otras personas (precisamente esta es una diferencia del enfoque basado en derechos frente al enfoque de las necesidades) y, por otro, porque la responsabilidad de proteger los derechos es una responsabilidad estatal. En este sentido, la coherencia exige que se dote al acogimiento familiar de los recursos que son precisos para garantizar la disponibilidad de las familias y que estas reciban los apoyos necesarios. Además, existen fórmulas como el acogimiento especializado y el acogimiento profesional que están

Además, conviene no olvidar que la supervisión ha venido siendo prácticamente inexistente y la evaluación para la familia extensa difícilmente resultaba desfavorable⁴⁹, a pesar de que también puede constituir entornos inadecuados desde el punto de vista del interés superior del niño, niña o adolescente. Al respecto, es importante tener en cuenta que cualquier recurso que se articule debe estar sometido a control y evaluación como consecuencia del enfoque basado en derechos. , pero además, En esta línea, existen fórmulas de acogimiento familiar, como el acogimiento especializado y el profesional, que podrían constituir respuestas disponibles para garantizar que la disponibilidad de un recurso familiar cuando esta opción sea la preferible desde el punto de vista del interés superior del niño, niña o adolescente en cuestión.

La eficacia de la transformación de un modelo todavía asistencialista o bienestarista en un modelo de derechos depende de que la cultura de los derechos permee en quienes intervienen en los sistemas de protección desde todos los puntos de vista (poderes públicos, organizaciones, empresas de economía social o de capital privado, trabajadoras y trabajadores y también niños, niñas y adolescentes), pero también en la

⁴⁸ Y ello tanto en lo relativo a recursos materiales como en lo referido a la formación y al acompañamiento, “Creo que había que formar muchísimo más a los acogedores de extensa y acompañarlos mucho más, para que sean conscientes de los niños que están manejando, o sea: por dónde han pasado esos niños, qué acompañamiento necesitan y cómo se les puede ayudar”. 26:15 ¶ 44, in ENNA14-16.03-GDTécnicos.

⁴⁹ “una valoración para unos acogedores en ajena lleva un listón alto. Alto. Son acogedores que desde un principio tienen más formación, se miden más las capacidades que puedan tener, cómo puedan llevar las cosas educativas, cómo pueden hacer un acompañamiento del menor. Sin embargo, en extensa el listón se pone muy bajito. Casi que nos vamos a conformar con que se cubran las necesidades básicas, un poco de entendimiento con los técnicos, que los estamos acompañando para ir trabajando cosas, que sean afectivos, por supuesto, pero poco más. Entonces los niños que entran del tirón en familia extensa, eh, la gran mayoría... Ahí difiero un poco con mi... y señalo que son niños que, si van a crecer en un entorno, en un entorno desfavorecido, un entorno con pocas posibilidades, menos economía, menos recursos y conforme van evolucionando vemos cómo esos niños se van adaptando a ese entorno, no van a promocionar... no promocionan tanto como los otros”. 26:34 ¶ 44, in ENNA14-16.03-GDTécnicos

comunidad. La garantía de los derechos de los niños y de las niñas pasa por que seamos capaces de construir sociedades inclusivas.

2.- Sistema de auditoría ética para los procesos de desinstitucionalización

El marco actual del sistema de protección conlleva la intervención de diversos actores con diferentes grados y ámbitos de responsabilidad. Por un lado, sobre el sistema recaen competencias tanto estatales, como autonómicas y locales, lo que implica que confluyen distintos niveles normativos y, por otro, la gestión de los recursos y prestación de servicios es llevada a cabo por agentes públicos, de la economía social y privados, lo que genera dificultades para asegurar que los estándares de calidad y la orientación de los servicios sean comunes. Adicionalmente, se ha insistido en ello, el paso de un modelo institucionalizador a un modelo de derechos, requiere de un cambio cultural que debe ser impulsado en todos los espacios de intervención (además de, por supuesto, en la comunidad). En este panorama, el establecimiento de criterios de calidad comunes inspirados en el enfoque de derechos humanos, que afectan a los procesos de desinstitucionalización y a los servicios (podemos decir, cuidados o apoyos) y que se aseguren mediante un sistema de auditoría ética⁵⁰ constituye una herramienta complementaria al impulso que el objetivo pueda recibir desde el plano legislativo. Conviene no olvidar, sin embargo, que estamos hablando de mecanismos de garantías de derechos, por lo que la responsabilidad de su efectividad depende en última instancia de los poderes públicos.

Existen distintos momentos en los que el cumplimiento de los criterios de calidad puede verificarse. En primer lugar, la normativa relevante debe establecer la obligatoriedad de los criterios en su ámbito de aplicación y las fórmulas para garantizar que sean tenidos en cuenta. Es la normativa la que debe establecer procedimientos para la autorización de la prestación del servicio condicionada al cumplimiento de los requisitos y mecanismos de inspecciones periódicas que permitan detectar desviaciones. La misma normativa puede dotar de reconocimiento a procedimientos de evaluación de calidad relacionados con la mejora con respecto a los requisitos mínimos. Asimismo, las orientaciones sobre la mejora que guíen los procesos de calidad y que se nutran de los resultados de los mismos, pueden difundirse desde los poderes públicos en instrumentos como “directrices, recomendaciones y guías de buenas prácticas”⁵¹.

La evaluación de calidad puede llevarse a cabo mediante auditorías éticas. Frente a las auditorías financieras o de gestión, las auditorías éticas evalúan el grado en el que

⁵⁰ La preocupación por la ética en los negocios que se pone de manifiesto después de los grandes escándalos financieros de los noventa dio paso a la implantación de mecanismos de gestión de la ética de las organizaciones con el objetivo de cambiar las motivaciones de las personas y/o la estructura de las organizaciones, LOZANO AGUILAR, J.F., “Códigos éticos y auditorías éticas”, *Veritas*, vol. II, nº 17, 2007, pp. 225-251, p. 228.

⁵¹ Al respecto ZALAKAÍN, J., “Suficiencia, adecuación y gestión de la calidad en el marco del sistema español de atención a la dependencia”, *Revista de servicios sociales*, nº78, 2022, pp. 21-49, que presenta una descripción sobre la gestión de la calidad del sistema de la dependencia en España.

los principios con los que se compromete la organización permean en su funcionamiento⁵².

En ningún caso las auditorías éticas deberían ser entendidas como un sustituto de la inspección, sino que su nivel de exigencia ha de superar el del mero cumplimiento (*compliance*) para convertirse en un instrumento de mejora con respecto a los mínimos normativamente exigibles. Así entendidas, su utilidad reside en que son compatibles con objetivos de máximos, pueden adecuarse a los riesgos que se detecten en cada organización, son instrumentos flexibles para la estandarización de la calidad, son adaptables a las preferencias y necesidades de agentes y *stakeholders*.

Además de la ventaja que reside precisamente en que se basan en el compromiso de los agentes (personas y organizaciones) y, por tanto, pueden ser más exigente, las evaluaciones de calidad permiten considerar los procesos, los servicios y las intervenciones, pero también los resultados.

En este sentido, no parece que un modelo de carácter cuantitativo como los que a veces son adoptados por las entidades de servicios sociales⁵³ sean adecuados en el marco de una auditoría ética. Tampoco parece que sean adecuados para cumplir con estos propósitos los modelos meramente cuantitativos a los que se someten en este momento numerosos centros, como tampoco lo serían aquéllos excesivamente genéricos⁵⁴.

Adicionalmente, el recurso a las auditorías permite orientar el seguimiento y la mejora desde la identificación de los riesgos, en la medida en que es precisamente la presencia de estos riesgos lo que las justifica⁵⁵.

Asimismo, suele presentarse como un instrumento adecuado para favorecer al mismo tiempo la estandarización de la calidad de la atención y la adecuación de los procesos y de los cuidados a las preferencias y necesidades de quienes intervienen en los diferentes contextos (entidades que prestan los servicios -cuidados o apoyos-, trabajadores y trabajadoras, personas destinatarias de los cuidados y apoyos y comunidad).

Un marco de calidad completo consta de un marco de referencia (que incluye los principios que deben orientar la actividad y los criterios de evaluación), un sistema de evaluación (que permita valorar la adecuación a los criterios) y planes de mejora (que permitan alcanzar los niveles máximos de satisfacción en relación con los principios).

En lo que sigue, se tratará de presentar algunas reflexiones sobre los aspectos básicos a considerar en la evaluación de los procesos de desinstitucionalización de niños,

⁵² “Evalúa el grado de cumplimiento de una organización con los estándares de ética acordados”, TASK FORCE SOBRE AUDITORÍA DE LA ÉTICA DE EUROSAL, *Directriz sobre auditoría de la ética en las organizaciones del sector público*, 2017, p. 5. .disponible en (última consulta 24 de julio de 2023)

⁵³ Por ejemplo, la UNE 158102 sobre Gestión de Centros Residenciales, <https://www.une.org/encuentra-tu-norma/busca-tu-norma/norma?c=N0055918> (última consulta 27 de julio de 2023).

⁵⁴ ZALAKAÍN, J., “Suficiencia, adecuación y gestión de la calidad en el marco del sistema español de atención a la dependencia”, cit., p. 42, se refiere a la norma ISO 9001:2000 o al modelo de calidad total de la European Foundation for Quality Management. Sobre la primera, puede verse FERNÁNDEZ-LEÓN, A., “Las nuevas normas ISO 9000:2000 ¿Nuevos estándares para la gestión de la calidad total?”, *Revista Calidad Asistencial*, nº 16, 2001, pp. 303-304. Sobre el segundo, MARTÍNEZ, B., “Calidad ¿Qué es el modelo EFQM (European Foundation for Quality Management)?”, *Anales de Pediatría Continuada*, vol. 6, nº 55), 2008, pp. 313-318.

⁵⁵ TASK FORCE SOBRE AUDITORÍA DE LA ÉTICA DE EUROSAL, *Directriz sobre auditoría de la ética en las organizaciones del sector público*, cit., p. 6.

niñas y adolescentes en relación con el marco de referencia y con el sistema de evaluación.

2.1.- Marco de Referencia

Se ha señalado que el objetivo de las auditorías éticas es medir e impulsar el compromiso de las personas y de la organización con principios. En relación con el estudio que se está llevando a cabo, la auditoría debe orientarse a garantizar que los principios de un enfoque basado en derechos permeen en el sistema de protección de la infancia. Desde este punto de vista, la auditoría puede ser un instrumento adecuado para impulsar y evaluar los cambios culturales que se precisan para que el sistema de protección de la infancia se transforme en un sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Al respecto, conviene recordar que la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes a la que se orienta este estudio es la que se refiere a la institucionalización dentro del sistema de protección. Conforme se ha señalado, a pesar de los principios incorporados en la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor desde 2015, el actual sistema de protección se basa en una cultura institucionalizadora, lo que tiene como resultado que los niños, niñas y adolescentes en el sistema tengan vidas institucionalizadas y la prevalencia (contraria a las directrices internacionales) de la institucionalización, esta vez entendida como recurso en el sistema.

También se ha señalado en el apartado anterior que la coherencia con el enfoque basado en derechos requiere de una transformación completa que convierta el sistema de protección en un sistema de protección de los derechos de las niñas y niños. La transformación de los recursos para dar prioridad a soluciones no institucionalizadoras es una parte de este objetivo. Así lo avala la Estrategia Europea sobre Derechos de los Niños que invita a los estados a “promover estrategias y programas nacionales para acelerar la desinstitucionalización y la transición hacia servicios asistenciales de calidad en la comunidad y en la familia, dedicando también una atención adecuada a la preparación de los niños para la salida de las instituciones de acogida, en particular en el caso de los menores migrantes no acompañados”⁵⁶.

Es importante, para determinar los criterios a tener en cuenta para valorar la calidad ética, no perder de vista la finalidad del objeto de evaluación. En el caso de los sistemas de protección y, de modo específico, de los procesos de desinstitucionalización, la finalidad es la garantía de los derechos de los niños y de las niñas cuya exposición es la que activa el sistema.

Lo anterior se pone de manifiesto en la definición de la situación de riesgo y de la situación de desamparo que lleva a cabo la Ley Orgánica 1/1996. Efectivamente, el artículo 17 de esta norma considera “situación de riesgo aquella en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, la persona menor de edad se vea perjudicada en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la ley, sea precisa la intervención de la administración pública

⁵⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, 24.3.2021 COM(2021) 142 final, p. 14, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142> (última consulta 27 de julio de 2023).

competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar”; entre otras, son situaciones de riesgo la falta de atención que comporte perjuicio para la salud, falta de cuidado y falta de seguimiento médico, la utilización de violencia o las prácticas discriminatorias de las personas responsables, riesgo de mutilación genital femenina o ser víctimas de violencia de género.

Igualmente, la situación de desamparo deriva “del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material” (artículo 18 Ley Orgánica 1/1996) y son ejemplos de indicadores el riesgo para la vida, salud e integridad física del menor, el riesgo para la salud mental, su integridad moral y el desarrollo de su personalidad debido al maltrato psicológico o falta de atención a necesidades educativas o afectivas, la explotación, la ausencia de escolarización.

Las soluciones que se ofrezcan desde el sistema, deben ser adecuadas para conjurar estos riesgos para los derechos, estructurarse desde su definición hasta su ejecución desde los derechos y tener como resultado un restablecimiento de las garantías de los derechos de cada niño, niña y adolescente. Precisamente porque un riesgo fundamental que subyace a las situaciones de desamparo es la ruptura del vínculo social, una respuesta basada en la institucionalización, una de cuyas consecuencias más negativas sobre la vida de las personas es la segregación, no puede ser una respuesta adecuada⁵⁷.

En las coordenadas actuales, los principales riesgos desde el punto de vista de la articulación de un sistema de protección que sea un sistema de protección de derechos derivan de la tendencia a ofrecer respuestas institucionalizadoras. Lo anterior guarda relación tanto con la cultura de las organizaciones y de las personas, como con la organización de los recursos y desencadena situaciones personales de institucionalización que son contrarias a los derechos humanos. Frente a esta respuesta, la desinstitucionalización “comprende procesos interrelacionados que deben centrarse en devolver la autonomía, la posibilidad de elección y el control a las personas ... en lo que respecta a cómo, dónde y con quién deciden vivir”⁵⁸. El siguiente cuadro muestra la diferencia entre respuestas institucionalizadoras y desinstitucionalización de acuerdo con las Directrices sobre desinstitucionalización, incluyendo en emergencias aprobadas por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:

Tabla 1. Diferencias entre institucionalización y desinstitucionalización

⁵⁷ “Los centros siguen teniendo un efecto burbuja por mucho que sigamos peleando, y creo que ahí, XXX, es donde habría que hacer más hincapié. Yo he tenido niños, claro, inocentemente, ¿no?, les intentamos enseñar qué es un pez, qué es una estrella, qué es una luna, los niños de centro, hablo cuando son más pequeñitos, ahí hay un horario... porque hay un horario para ducha, para cena, para acostarte, fin de semana un poco más flexible... Pero yo os puedo asegurar que un niño de centro en muy pocas ocasiones y hay algunos que nunca realmente han visto la luna, la luna de noche. Y he tenido niños de centro que cuando hemos estado en una acampada, asombrados, mirando al cielo y preguntando eso, ¿qué es? Y eso que nosotros damos por hecho, nosotros, los que vivimos fuera de centros”. 26:31 ¶ 61, in ENNA14-16.03-GDTécnicos

⁵⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia*, 2022, CRPD/C/5, par. 19, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/5 (última consulta 25 de julio de 2023).

INSTITUCIONALIZACIÓN	DESINSTITUCIONALIZACIÓN
Obligatoriamente se comparten asistentes, escasa o nula influencia sobre quién provee asistencia	Control sobre quién provee la asistencia
Aislamiento y segregación de la vida independiente en comunicad	Inclusión en la comunidad
Falta de control sobre las decisiones cotidianas	Control sobre las decisiones cotidianas
Falta de elección sobre con quién vivir	Posibilidad de elección sobre con quién vivir
Rigidez de la rutina sin consideración a la voluntad y preferencias individuales	Flexibilidad de las rutinas desde la voluntad y preferencias individuales
Actividades idénticas en el mismo lugar para un grupo de individuos bajo cierta autoridad	Decisión de la propia persona en cuanto a las actividades, el lugar y la compañía.
Enfoque paternalista en la provisión de servicios	Enfoque basado en derechos en la provisión de servicios (¿atención centrada en la persona?)
Supervisión del sistema de vida	Accesibilidad, autonomía y apoyos “las personas con discapacidad deben poder ejercer su capacidad jurídica para elegir, gestionar y poner fin a la prestación de apoyo comunitario
Número desproporcionado de personas en el mismo entorno	Adecuación del número de personas

Fuente: elaboración propia a partir de Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia*, 2022, CRPD/C/5

La institucionalización de las personas se enfrenta al derecho a vivir en comunidad y, en el caso de los niños y niñas, al derecho a la vida familiar, pero, además, compromete toda una serie de derechos. Tal y como señala el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es una práctica discriminatoria, constituye una detención y una privación de libertad, expone a las personas a intervenciones médicas forzadas y a la administración de fármacos y a otras intervenciones sin su consentimiento⁵⁹.

En el “Informe del grupo de expertos *ad hoc* sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria”, se señala como principios básicos comunes de la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria, por tanto, aplicables a las estrategias, normas y políticas públicas que guíen los procesos de desinstitucionalización, los siguientes:

1. “Respeto por los derechos de los usuarios y participación de los mismos en la toma de decisiones así como orientación desde el mejor interés del niño cuando se trate de niños, niñas y adolescentes”.

⁵⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia*, cit., par. 6

El enfoque de derechos requiere de forma irrenunciable la participación de las personas en las decisiones que les afectan, así como la prioridad de las personas sobre la organización. En el ámbito de la intervención social, ha dado lugar a los modelos centrados en la persona que, frente a los modelos centrados en el servicio, “sitúan su foco en las capacidades y fortalezas de la persona (frente a los déficits y enfermedades); su intervención es global proponiendo planes de vida (frente a intervenciones parciales); las decisiones se comparten con la persona y familia (frente a la decisión y poder único del profesional); ven a las personas dentro de su entorno y comunidad (frente al encuadre aislado en los servicios sociales); y utilizan un lenguaje cercano y accesible (frente a un lenguaje clínico y repleto de tecnicismos)”⁶⁰. Cuando se trata de los niños y las niñas, la aproximación desde los derechos implica que cualquier intervención se base en el interés superior (de esa niña, niño o adolescente) que, recordemos, es un derecho subjetivo, un principio jurídico interpretativo y una norma de procedimiento.

La intervención de las personas destinatarias tiene también una dimensión grupal desde la que se requiere que las políticas de derechos se definan de forma participada con las entidades que representan los intereses de las personas afectadas en toda su diversidad.

2. “Prevención del internamiento en instituciones”. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, la prevención pasa por el desarrollo de alternativas que van desde la intervención temprana hasta el acompañamiento en la edad adulta y entre las cuáles ocupa un papel protagonista el apoyo a la familia de origen (ámbito 4). Especialmente complicada resulta la vida en comunidad para jóvenes extutelados, de modo particular cuando las autoridades asumieron su tutela porque se trataba de niños, niñas o adolescentes que viajaban sin acompañamiento de personas adultas de referencia. Existe un riesgo claro de que estos y estas jóvenes pasen a situación de sinhogarismo⁶¹ y con ello de un sistema de institucionalización a otro⁶².

3. Creación de servicios de base comunitaria. En el caso de los niños, niñas y adolescentes hay una apuesta por el acogimiento familiar que debe realizarse en condiciones de desinstitucionalización, lo que requiere desplegar toda una serie de medidas que no se agotan en la captación de familias de acogida. Asimismo, y en la medida en que la responsabilidad de garantizar el derecho de niños y niñas a vivir en familia es del Estado, la disponibilidad de acogimiento familiar para niños y niñas no puede quedar en manos de la buena voluntad de la familia, lo que convierte en imperativo el desarrollo desde un enfoque basado en derechos del acogimiento especializado y del acogimiento profesional.

⁶⁰ GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, M.T., “La atención centrada en la persona. Enfoque y modelos para el buen trato a las personas mayores”, *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 41. Junio de 2013, pp. 209-231, p. 124.

⁶¹ CALVO, F. y SHAIMI, M., “Salud mental, sinhogarismo y vulnerabilidad en jóvenes extutelados”, *Educación Social. Revista d’Intervenció Socioeducativa*, n.º 75, pp. 121-148.

⁶² Según se desprende de las entrevistas realizadas, un aspecto en el que está pendiente profundizar es el del futuro de los niños y niñas que pasan por el sistema

“Y luego, a los centros de protección están llegando niños cada vez más mayores. Entonces, por edad se van pronto. Nos llegan chicos de 16, 17, 15, con lo cual están uno, dos, tres años, pero, es un proceso de autonomía, un proceso de capacitarlos para la vida adulta solos. Con lo cual, esos procesos largos no están. Estudios de impacto de vida en niños a futuro, no hay. No hay. No hay nadie que diga, “no, no, yo he hecho un estudio con esta muestra de niños que ahora tienen 25 y pasaron una estancia media de 3 a 5 años o superior en un centro de protección”. No lo hay”, 40:19 ¶ 32 – 36, in ENNA4-08.03-Tercer Sector

Por otro lado, en el caso de España, la Ley 26/2015, en su Disposición Adicional Tercera habilita al Gobierno para promover “con las Comunidades Autónomas el establecimiento de criterios comunes y mínimos estándares de cobertura, calidad y accesibilidad”, y que en lo relativo al acogimiento familiar se refiere a los “elementos esenciales de los procedimientos de acogimiento familiar: valoración de la aptitud educadora de las familias; compensación económica, para el acogimiento especializado como para el ordinario, con especial atención a las necesidades derivadas del acogimiento de menores con discapacidad; medidas de fomento y apoyo al acogimiento familiar; campañas informativas; fomento del asociacionismo de las personas y familias acogedoras”. En cumplimiento de esta previsión, la Comisión Delegada de Servicios Sociales aprobó los Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en acogimiento Familiar el 2 de octubre de 2019. En el documento de trabajo se señala que la calidad toma como referencia “el interés superior del niño y los principios de la Convención de derechos del niño tal como se formula en los Estándares Quality4children”⁶³, que adopta⁶⁴.

4. Cierre de instituciones, dando prioridad en la desinstitucionalización a quienes tengan mayores necesidades de apoyo o estén internados en instituciones con condiciones menos favorables para los derechos humanos. Las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* plantean el desarrollo de una estrategia de desinstitucionalización como una de las obligaciones de los Estados, pero desde el entendimiento de que en algunos casos y en algunos momentos el acogimiento residencial puede ser la mejor solución desde el punto de vista del interés superior de niños, niñas y adolescentes, también señala la necesidad de que estos se conviertan el garante de unos mínimos de calidad de los centros de acogida. En España, la ya citada Disposición Adicional Tercera de la ley 26/2015 también habilita al Estado para establecer “Estándares de calidad y accesibilidad, instalaciones y dotación de cada tipo de servicio de los centros de acogimiento residencial. Medidas a adoptar para que su organización y funcionamiento tienda a seguir patrones de organización familiar. Incorporación de modelos de excelencia en la gestión”. En ejercicio de esa habilitación, la Comisión Delegada de Servicios Sociales también aprobó los Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en Acogimiento Residencial el 2 de octubre de 2019⁶⁵.

Es una preocupación del Grupo de Expertos que haya personas cuya cronificación en las instituciones se cronifique porque encuentran barreras más difíciles de sortear para la vida en comunidad. Por esta razón, proponen que en los procesos de desinstitucionalización se debe dar prioridad a estas situaciones. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, la desinstitucionalización debería prioridad las situaciones en las

⁶³ Fédération Internationale des Communautés Éducatives (FICE), International Foster Care Organization (IFCO) y Aldeas Infantiles SOS a través de Quality4Children, *Quality4Children Estándares. Estándares para el cuidado de niños fuera de su familia biológica en Europa*, 2007, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2017/12/Quality4Children-Espana.pdf> (última consulta 24 de julio de 2023).

⁶⁴ Comisión Delegada de Servicios Sociales, “Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en Acogimiento Familiar (D.A. 3ª Ley 26/2015), 2 de octubre de 2019, disponible en https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Criterios_de_cobertura_calidad_y_accesibilidad_en_acogimiento_familiar.pdf (última consulta 24 de julio de 2023).

⁶⁵ Comisión Delegada de Servicios Sociales, “Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en acogimiento Residencial (D.A. 3ª Ley 26/2015), 2 de octubre de 2019, disponible en https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Criterios_de_cobertura_calidad_y_accesibilidad_en_acogimiento_residencial.pdf (última consulta 24 de julio de 2023).

que existe un mayor riesgo de acuerdo con lo analizado en el estudio del ámbito 2: niños y adolescentes más mayores, con discapacidad, trastorno de conducta o consumo de sustancia, de procedencia extranjera que viajan sin compañía de una persona adulta de referencia.

5. Restricción a la inversión en las instituciones existentes, limitándola a la estrictamente necesaria para garantizar un saneamiento y unos servicios de agua y calefacción adecuados. Se trata de garantizar unas condiciones de vida adecuadas para las personas que viven en instituciones, pero no realizar inversiones cuya amortización ralentice o comprometa el cierre futuro de instalaciones.

La idea subyacente a este principio es la necesidad de utilizar los recursos para ofrecer alternativas. En el caso de niños, niñas y adolescentes el acogimiento residencial es el que más recursos recibe, a pesar de que hay un número más elevado de personas en acogimiento familiar si se consideran las dos modalidades (familia extensa y familia ajena) y de que el acogimiento familiar se considera, en términos generales (otra cosa es la decisión sobre la protección de un o una niña o adolescente en particular) más adecuada en atención al interés superior.

6. Desarrollo de los recursos humanos.

La desinstitucionalización requiere del compromiso del personal, pero también su cualificación o recualificación para adoptar nuevos roles, su adecuada consideración y que las condiciones laborales sean dignas. Las alternativas requieren la implementación de perfiles profesionales que pueden no existir, pero en relación con los cuáles tal vez sea posible aprovechar la experiencia de quienes en estos momentos trabajan en el sector.

7. Uso eficiente de los recursos

8. Control de la calidad

Que es precisamente el aspecto al que se refiere este documento y que debe extenderse a todos los aspectos mencionados.

9. Enfoque global, prestando atención a todas las esferas relevantes (empleo, educación, salud, política social...) “para garantizar la coordinación y la coherencia política en todas las ramas gubernamentales y en la continuidad de la asistencia, por ejemplo, entre la niñez y la edad adulta”⁶⁶.

En el caso de la continuidad de la asistencia entre la niñez y la edad adulta, la habilitación que Disposición Adicional Tercera de la Ley 26/20015 hace al Estado para promover el establecimiento de criterios comunes y mínimos estándares de cobertura, calidad y accesibilidad en la aplicación de esta ley abarca la “Atención integral a jóvenes ex tutelados: formación en habilidades y competencias para favorecer su madurez y propiciar su autonomía personal y social al cumplir los 18 años de edad; garantía de ingresos suficientes para subsistir; alojamiento; formación para el empleo, que facilite o priorice su participación en ofertas de empleo como medida de discriminación”.

Además de estos principios que son comunes al rediseño de los modelos de apoyos hacia la desinstitucionalización, los sistemas de auditoría ética para los procesos de desinstitucionalización han de partir en todo caso de unos principios que son los que aseguran que el objetivo de la desinstitucionalización se cumple. Este objetivo último es asegurar que los cuidados se organizan desde un enfoque basado en derechos y no es exclusivo de los procesos de desinstitucionalización, sino que, por el contrario, el enfoque

⁶⁶ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES, *Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from institutional to Community-based Care*, cit, pp. 155-156-

basado en derechos debe permear todo el sistema de cuidados, como se muestra, en el caso de los niños, niñas y adolescentes que no reciben cuidados de sus padres y madres o que corren peligro de verse sin estos cuidados, las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* constituyen el marco mínimo a implementar en el Estado español.

Los procesos de desinstitucionalización responden a exigencias normativas y pueden implementarse a través de políticas públicas, pero, en todo caso, como parte del proceso se generan servicios que tratan de ofrecer alternativas al cuidado institucional. Por esta razón, la auditoría debe hacer referencia a estos ítems.

La garantía de que los procesos concretos de desinstitucionalización se realizan desde el enfoque basado en derechos depende de que tanto los procesos como sus resultados respeten las exigencias de este enfoque, y, en esta medida, la auditoría debe proyectarse sobre ambos. Las Directrices sobre desinstitucionalización, incluyendo emergencias, del Comité sobre los Derechos de las Personas con discapacidad pueden constituir un punto de partida adecuado⁶⁷. Las directrices se refieren a aspectos que afectan tanto a los procesos como a los cuidados/apoyos:

1. Procesos liderados por las propias personas y en los que se eviten: “las prácticas que vulneran el artículo 19 de la Convención, como la renovación de las instalaciones, la adición de camas, la sustitución de instituciones de gran tamaño por otras más pequeñas, el cambio de nombre de las instituciones, o la aplicación de normas como el principio basado en la alternativa menos restrictiva en la legislación sobre salud mental” (párr. 20). En definitiva, las prácticas que modifican la apariencia del lugar en el que se encuentran las personas manteniendo la cultura institucional

2. Respeto del derecho a elegir y de la voluntad y preferencia de las personas: plena capacidad jurídica y acceso a opciones de vivienda, apoyo y servicios que sean accesibles y les permitan recuperar el control sobre su propia vida

3. Apoyo comunitario. Que implica el desarrollo de servicios de apoyo individualizado para todas las personas.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, esta exigencia se traduce en la disponibilidad en cada caso de los recursos más adecuados desde el punto de vista de su interés superior:

- en el ámbito de la prevención para evitar la separación
- en el apoyo a las familias de acogida para que el acogimiento familiar constituya un entorno propicio para el desarrollo del o la niña o adolescente
- en el apoyo de la familia de origen para evitar la ruptura del vínculo y propiciar la reinserción,
- en la oferta de centros organizados desde un enfoque basado en derechos. Ello supone en primer lugar, que vivir en el centro no exija romper con ruptura de las relaciones sociales y familiares. El mantenimiento de los grupos de hermanos y hermanas es muy importante, como también lo es que las figuras de referencia sean estables.

También exige que niños, niñas y adolescentes participen en las decisiones sobre la organización de su vida y que la convivencia esté estructurada desde la realización su interés superior (lo que supone

⁶⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia*, cit.

necesariamente flexibilizar las rutinas). y en el apoyo para la vida independiente

4. Asignación de recursos.
5. Vivienda accesible
6. Desinstitucionalización basada en la dignidad y diversidad de las personas
7. Marcos jurídicos y de política propicios. En el caso de niños, niñas y adolescentes supone adoptar el enfoque de sus derechos y se traduce en la obligatoriedad presencia del interés superior en la adopción de decisiones en todos los niveles.
8. Servicios, sistemas y redes de apoyo

A partir de las directrices, se pueden extraer como principios que han de guiar los procesos de desinstitucionalización de niños niñas y adolescentes:

1. Dignidad
Que implica la prohibición de restricciones, la salvaguarda de la intimidad, la adopción de garantías para la protección de datos y la adopción de medidas para la garantía de los derechos en juego (integridad, educación, salud...). Este principio se proyecta también sobre las personas que prestan los apoyos, cuidados y acompañamientos.
2. Accesibilidad universal
3. Asequibilidad
4. Interés superior del niño, niña o adolescente
5. Atención centrada en la persona
6. Igualdad y no discriminación
7. Valor de la diversidad y adaptabilidad
8. Protección y promoción de las relaciones familiares e interpersonales
9. Proximidad, inclusión y enfoque comunitario
10. Participación
11. Rendición de cuentas
12. Coordinación

Los principios mencionados constituyen el punto de partida para articular los referentes de calidad de los procesos y de los apoyos cuidados y acogimientos a partir de los cuáles extraer indicadores adecuados para evaluar tanto los procesos como las alternativas que han de consistir en apoyos, cuidados y acompañamientos inclusivos. Asimismo, es importante determinar un sistema de gestión de calidad que se adapte a proceso y alternativa y en el que se prevean evaluaciones internas y externas y planes de mejora.

2.3.- Sistema de indicadores para los apoyos, cuidados y acompañamientos inclusivos

Para garantizar una vida buena en comunidad, es necesario que tanto los procesos de desinstitucionalización se orienten desde un enfoque basado en derechos como que se garantice que las alternativas responden a estemismo esquema. En España, existe un instrumento fundamental para la incorporación del enfoque basado en derechos, que es el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y

Atención a la Dependencia sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia⁶⁸.

El documento, que contine los requisitos de acreditación y calidad para los recursos del catálogo previsto en el artículo 15 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia⁶⁹ y diferencia entre requisitos de acreditación comunes a todos los servicios y requisitos específicos.

Son requisitos comunes: garantía de acceso a los centros y servicios sin discriminación, atención libre de sujeciones, requisitos documentales mínimos (guía de convivencia; carta de servicios; sistema de registro de personas usuarias; guía de elaboración de planes personales de atención y apoyos; autorizaciones y licencias que proceda; hoja de quejas, sugerencias y agradecimientos a disposición de las personas; planes de contingencia ante emergencias; compromiso de confidencialidad; información sobre sistemas informáticos y dispositivos tecnológicos que, en su caso, se vayan a utilizar; protocolo de prevención, detección y denuncia de situaciones de malos tratos y de establecimiento de medidas de promoción del buen trato; modelo de contrato entre la entidad y la persona.

Y son específicos para atención residencial, centros de día, entidades prestadoras del servicio de ayuda a domicilio y servicios de teleasistencia:

atención residencial (emplazamiento, espacios y equipamiento, personal, aseguramiento de la dignidad de trato y del ejercicio de derechos de las personas que reciben apoyos en centros residenciales, requisitos documentales mínimos a su mar a los comunes -póliza de seguros, plan de atención libre de sujeciones-)

centros de día (ubicación, instalaciones y equipamiento; personal; aseguramiento de la dignidad de trato y del ejercicio de derechos de las personas que reciben apoyos en centros de día -horario de atención y apoyos, plan de personal de atención y de apoyos; relaciones con el ámbito familiar; personas profesionales de referencia-; requisitos documentales mínimos -póliza de seguros, plan de atención libre de sujeciones-)

entidades prestadoras del servicio de ayuda a domicilio (ubicación, instalaciones y equipamiento; personal del servicio; aseguramiento de la dignidad de trato y del ejercicio de derechos de las personas -organización adaptada a las preferencias y voluntad y estilo de vida; plan personal de apoyos)

servicio de teleasistencia (ubicación, instalaciones y equipamiento en el servicio de teleasistencia; personal del servicio de teleasistencia; aseguramiento de la dignidad de trato y del ejercicio de derechos de las personas que reciben teleasistencia; requisitos documentales mínimos para el servicio de teleasistencia,

Los ámbitos a los que se refiere el acuerdo son:

a) Recursos materiales y equipamientos: deben garantizar la prestación del servicio adaptada a las necesidades y preferencias de las personas en situación de

⁶⁸ Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (BOE de 11 de agosto de 2022).

⁶⁹ BOE de 15 de diciembre de 2006.

dependencia, a su contexto, a las intensidades de apoyo requeridas, a la seguridad y a la accesibilidad universal.

b) Personal: los requisitos y estándares sobre personal y calidad en el empleo -tanto en número de profesionales, como en su cualificación, formación y condiciones laborales- constituyen un pilar fundamental para garantizar una adecuada prestación de los servicios y atención a las personas en situación de dependencia.

c) Aseguramiento de la dignidad de trato y del ejercicio de derechos de las personas usuarias: se establecen mecanismos y requisitos para garantizar la participación, la autonomía y empoderamiento en la toma de decisiones y la preservación de los derechos y el trato maduro a las personas usuarias, así como la personalización de los apoyos que reciben.

Específicamente en relación con los niños, niñas y adolescentes existen dos instrumentos aprobados por la Comisión Delegada de Servicios Sociales el 2 de octubre de 2019, uno relativo al acogimiento residencial, otro a acogimiento familiar (aplicable también al acogimiento en familia extensa)⁷⁰.

A continuación, se presenta el esquema de los estándares previstos. Para cada estándar del acogimiento residencial se incorpora una propuesta de mínimos

Acogimiento residencial

Eje 1: Los recursos

Estándar 1: Emplazamiento, estructura física y equipamiento

Indicadores:

- Localización y recursos
- Diseño arquitectónico
- Equipamiento, mobiliario y decoración
- Habitaciones
- Cuarto de baños y servicios

Estándar 2: Recursos humanos

Indicadores:

- Cualificación, experiencia y estabilidad
- Plantilla y desarrollo profesional.
- Supervisión y profesionales de apoyo

⁷⁰ Comisión Delegada de Servicios Sociales, “Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en acogimiento Residencial” (D.A. 3ª Ley 26/2015), 2 de octubre de 2019, disponible en https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Criterios_de_cobertura_calidad_y_accesibilidad_en_acogimiento_residencial.pdf (última consulta 24 de julio de 2023); Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en Acogimiento Familiar (D.A. 3ª Ley 26/2015), 2 de octubre de 2019, disponible en https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Criterios_de_cobertura_calidad_y_accesibilidad_en_acogimiento_familiar.pdf (última consulta 24 de julio de 2023). Existe un tercer documento de interés aprobado también en esta fecha, que es el relativo a los “Estándares de Calidad en Programas de Estancias Temporales de Personas Extranjeras Menores de Edad”, 2 de octubre de 2019, disponible en https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Estandares_de_calidad_en_programas_de_estancias_temporales_de_personas_extranjeras_menores_de_edad.pdf (última consulta 24 de julio de 2023).

- Otro personal, prácticas y voluntariado.

Eje 2: Procesos básicos

Estándar 3: Derivación y recepción-admisión

Indicadores:

- Proceso de decisión y derivación
- La recepción del niño

Estándar 4: Evaluación de necesidad

Indicadores:

- Metodología
- Contenidos

Estándar 5: Proyecto Socio-educativo Individual

Indicadores:

- Formalización del PSEI
- Contenidos del PSEI
- Revisión y seguimiento del PSEI

Estándar 6: Salida y transición a la vida adulta

Indicadores:

- La salida
- Transición a la vida independiente.

Estándar 7: Apoyo a las familias para reunificación

Indicadores:

- Enfoque de ayuda y cooperación con las familias
- Facilitación y apoyo a los contactos con la familia
- Las visitas como oportunidad de contacto y evaluación
- Fomento de la participación de las familias
- La educación en habilidades parentales y de crianza

Eje 3: Necesidades y bienestar

Estándar 8: Seguridad y protección

Indicadores:

- Seguridad física en el ambiente
- Prevención de relaciones abusivas entre iguales
- Prevención de relaciones abusivas por parte de adultos
- Convivencia segura y mantenimiento de autoridad
- Cobertura afectiva y soporte emocional⁷¹

⁷¹ Al respecto se señala:

La ordenación de la vida en los recursos residenciales, tendrá por objeto la creación de un ambiente de convivencia, seguridad y estabilidad para el/la niño/a y adolescente.

Los recursos residenciales se organizarán en unidades de convivencia reducidas que favorezcan la atención integral de las necesidades y holística y comunitaria desde el respeto a su intimidad e identidad. Todo el equipo educativo tendrá claro que un componente esencial de la relación educativa cotidiana

- Abogacía social

Estándar 9: Respeto a los derechos

Indicadores:

- Privacidad en el uso de espacios
- Comunicación y confidencialidad
- Confidencialidad de los datos
- Trato digno y afectuoso
- Reclamaciones y sugerencias
- Respeto a la identidad, cultura y las creencias

Estándar 10: Necesidades básicas materiales

Indicadores:

- Alimentación y pautas en la mesa
- Ropa
- Equipamiento de higiene
- Gastos de uso personal

Estándar 11: Estudios y formación

Indicadores:

- Escolarización normalizada y formación
- Rendimiento, cualificación y apoyo al trabajo escolar
- Equipamiento y material para el estudio
- Actividades y programas de refuerzo de habilidades de aprendizaje
- Habilidades y hábitos de estudio

Estándar 12: Salud y estilos de vida

Indicadores:

- Atención sanitaria
- Detección, evaluación y tratamiento de problemas conductuales, emocionales y del desarrollo
- Historial y registro de salud
- Educación para la salud
- Educación afectivo – sexual

Estándar 13: Normalización e integración

Indicadores:

- Ocio y relaciones sociales en el contexto comunitario
- Conocimiento y acceso a los recursos de la comunidad
- Apoyo social, amistades y visitas en el hogar
- Materiales de entretenimiento
- Uso de la televisión, videojuegos e Internet
- Coeducación en los hogares

estará basado en el buen trato, con toda la variedad de formas de expresión y de relación que puede presentar en las diferentes etapas del desarrollo.

- Flexibilidad y vida cotidiana
- Fines de semana
- Salidas, viajes y visitas

Estándar 14: Desarrollo y autonomía

Indicadores:

- Intensidad de la intervención educativa
- Trabajo educativo rehabilitador
- Trabajo individual sobre expectativas y decisiones
- Incremento de responsabilidades
- Habilidades para la independencia

Estándar 15: Participación

Indicadores:

- Participación activa en la elaboración de normas de convivencia y la organización del recurso residencial.
- Actividades para la toma de decisiones
- Participación en el proceso de elaboración de su Plan Individualizado de Protección, su Proyecto Socio Educativo Individualizado (PSEI) y su evaluación.
- Participación en la evaluación de calidad

Estándar 16: Uso de consecuencias educativas

Indicadores:

- Consecuencias reglamentadas, equilibradas y educativas
- Medidas educativas correctoras de reparación y económicas
- Uso de consecuencias positivas
- Uso de la contención física

Propuestas de mínimos⁷²:

- Se aplicarán las medidas educativas correctoras tal y como estén reflejadas en la normativa interna del recurso residencial, previamente aprobada por el órgano competente de la administración pública. Se procurará el conocimiento de dicha normativa por todos los niños, niñas y adolescentes que residan en el recurso, adecuando su comunicación a su edad y circunstancias concretas.
- Las medidas educativas correctoras a implementar, ante conductas inadecuadas, habrán de ser proporcionadas a la edad y madurez del niño/a y adolescente y para su determinación se atenderá a la naturaleza, entidad y consecuencias de la conducta. Igualmente, sin perjuicio de su ejecución, deberán ser comunicadas y debidamente explicadas al niño, niña o adolescente.
- Todo el personal del recurso residencial estará obligado a prevenir estas conductas y a comunicar su existencia, al objeto de que sean prontamente corregidas.
- El personal educativo utilizará técnicas y medidas educativas respetuosas con los derechos, valorando las consecuencias de su utilización y efectividad.

⁷² En este caso, por las graves consecuencias para los derechos de niños, niñas y adolescentes, se reproduce también la propuesta de mínimos.

- Al objeto de favorecer al máximo el elemento educativo de la actividad correctora, la adopción de una medida educativa correctora no excluirá la necesidad de procurar la conciliación del/a niño/a y adolescente con quien haya podido ser perjudicado y la reparación material o simbólica del daño causado.
- Las correcciones y sanciones nunca podrán consistir en privaciones de derechos o cuidados básicos, ni atentarán contra la integridad física o la dignidad personal del/a niño/a y adolescente y se dará cuenta inmediata de las medidas a los representantes legales y al ministerio fiscal.
- Sin perjuicio de la actuación educativa inmediata que habrá de llevarse a cabo ante cualquier conducta reprochable, ante medidas educativas correctoras que supongan prohibiciones o limitaciones de mayor entidad o duración, habrá de asegurarse una consideración colegiada del caso y la audiencia del/a niño/a y adolescente.
- El uso excepcional de la contención física deberá estar reglamentado y ser comunicado de forma inmediata a representantes legales y al ministerio fiscal.

Eje 4: Gestión y Organización

Estándar 17: Gestión del programa

Indicadores:

- Documentos de planificación y gestión
- Monitorización, registro y notificación
- Evaluación del recurso residencial

Estándar 18: Liderazgo y clima social

Indicadores:

- Liderazgo de la dirección
- Trabajo en equipo y participación
- Reconocimiento profesional

Estándar 19: Organización laboral

Indicadores:

- Turnos de educadores
- Horarios de otros profesionales y reuniones

Estándar 20: Coordinación entre profesionales

Indicadores:

- Coordinación y trabajo conjunto entre el personal educativo del recurso residencial
- Coordinación y trabajo conjunto con los servicios sociales de infancia
- Colaboración con los centros escolares, formativos y de ocio.
- Colaboración con profesionales de la salud
- Colaboración con otros servicios generales o especializados.

Acogimiento familiar

Tabla 1.

OBJETIVOS	VALORACIÓN APTITUD	COMPENSACIÓN ECONÓMICA	FOMENTO DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR Y ASOCIACIONISMO
CALIDAD (satisfacción)	<ul style="list-style-type: none"> - Agilización del procedimiento. - Determinación de los aspectos a abordar en el procedimiento, metodología y criterios y profesionales necesarios para lograr eficacia y eficiencia. Fases: información, formación, valoración psicológica y social, propuesta y resolución 	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación de la naturaleza de la prestación. Régimen de Incompatibilidades. - Condiciones, requisitos y procedimiento de concesión. - Determinación cuantías según características acogimiento y necesidades de los niños y niñas acogidos. - Agilización pago. 	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades a realizar, número, contenido, objeto. - Características financiación: condiciones y requisitos.
COBERTURA (porcentaje abarcado, conjunto de medios)	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación de ratios y profesionales según volumen. - Herramientas técnicas. (manual formación y valoración) 	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación de número y perfil de las personas a las que corresponde la gestión. - Ámbito objetivo de la prestación (conceptos incluidos) y su relación con las cuantías. 	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación de número y perfil de las personas que intervienen. - Medios y herramientas de trabajo.
ACCESIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar el acceso al procedimiento, mediante el establecimiento de los medios técnicos, y horarios flexibles. - Publicidad del procedimiento y su resultado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Universalización de la prestación. Ámbito subjetivo. - Facilitar el acceso a la prestación, mediante el establecimiento de los medios técnicos y normativos pertinentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar el acceso a la actividad de fomento y a sus resultados.

Fuente: Comisión Delegada de Servicios Sociales, “Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en Acogimiento Familiar”

3.- Conclusiones y recomendaciones

3.1.- Conclusiones

I.- Desde un enfoque basado en derechos, la institucionalización entendida como privación de la posibilidad del decidir dónde, cómo y con quién vivir en condiciones de igualdad es un supuesto de discriminación y, por tanto, una violación de los derechos.

II.- La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) es el primer instrumento internacional en el que los derechos de los niños y niñas se conciben como derechos humanos y hace obligatorio este enfoque para las políticas públicas de infancia.

III.- Frente a la justificación en la caridad, en la protección del bienestar de los niños, niñas y adolescentes y en su control, el enfoque basado en derechos contempla los sistemas de protección de la infancia como parte del sistema de protección de los derechos de niños y niñas.

IV.- En el sistema internacional de protección de los derechos se han desarrollado directrices sobre cómo debe ser el cuidado de los niños y niñas privadas del cuidado parental que pueden condensarse en:

- ❖ NO SEPARACIÓN
- ❖ ESTABILIDAD
- ❖ RECONOCIMIENTO DEL PAPEL DE LA FAMILIA EXTENSA
- ❖ ACOGIMIENTO FAMILIAR FRENTE A CENTROS DE ACOGIDA
- ❖ ESTÁNDARES DE CALIDAD CENTROS DE ACOGIDA QUE GARANTICEN EL INTERÉS SUPERIOR
- ❖ ESTRATEGIA DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN
- ❖ RESPONSABILIDAD DEL ESTADO
- ❖ MÁS ALLÁ DE LOS 18 AÑOS

V.- El éxito para la implementación de un modelo de políticas de infancia basado en derechos y, por tanto, de los procesos de desinstitucionalización, requiere de un profundo cambio cultural que transforme a las comunidades en comunidades inclusivas.

VI.- Las auditorías éticas pueden ser un instrumento adecuado para establecer objetivos de máximos, pueden adecuarse a los riesgos que se detecten en cada organización, son instrumentos flexibles para la estandarización de la calidad y son adaptables a las preferencias y necesidades de agentes y *stakeholders*.

VII.- Las auditorías éticas complementan, pero no sustituyen a instrumentos de inspección y de control administrados por las autoridades públicas.

VIII.- El diseño de un marco de evaluación ética para los procesos de desinstitucionalización debe especificar los principios del enfoque de derechos en juego, para, a partir de ahí, detallar los estándares de procesos y alternativas en relación con los referentes que han de guiarlos y con los indicadores que permitan evaluarlos. Asimismo, se requiere del diseño de sistemas de gestión y de la inclusión de un plan de mejora.

VII.- Un sistema de auditoría ética para los procesos de desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes debería tener en cuenta los principios generales que han de orientar

un sistema de cuidados basado en derechos, los principios que han de orientar los procesos de desinstitucionalización y, específicamente, principios referidos a la desinstitucionalización de niños y niñas. Desde esta perspectiva habrán de identificarse las categorías a valorar y generarse los indicadores.

3.2.- Recomendaciones

I. La transformación de los actuales sistemas de protección de niños y niñas en sistemas de protección de los derechos de las niñas y de las niñas es un problema de derechos humanos y como tal debe abordarse. Esta constatación debería condicionar el modo en el que se aborda la distribución de competencias y las posibilidades de impugnación de las medidas.

II. La pervivencia de elementos segregadores (como los presentes en el ámbito educativo y en el mercado laboral) dificulta a las personas adquirir el aprendizaje adecuado para la vida en comunidad, por lo que para que los procesos de desinstitucionalización tengan éxito se requiere trabajar para que las comunidades sean inclusivas.

III. La mejora de la formación de las personas implicadas en el proceso y la mejora en las condiciones laborales de quienes se dedican al cuidado de niñas y niñas son una condición imprescindible para que en los sistemas de protección se hagan efectivos los derechos de los y las niñas.

IV. Las normas han de incluir criterios de calidad coherentes con el enfoque de derechos humanos y con las directrices internacionales y europeas de desinstitucionalización.

V. Cada proceso de desinstitucionalización, tanto colectivo, como individual, debe incorporar un marco de evaluación en el que se expliciten los principios y, a partir de la identificación de los riesgos, los estándares. Asimismo, el marco debe incorporar un sistema de gestión y un plan de mejora.

VI. El punto de partida para el desarrollo de los estándares de evaluación de los recursos es el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, revisado desde un enfoque basado en derechos y adaptado a la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes.

VII. Es preciso desarrollar estándares de calidad también para las alternativas a los recursos existentes.

VIII. Los indicadores de calidad de los recursos (apoyos, cuidados y acompañamientos) han de referirse al proceso de determinación, al recurso en sí, a la intervención y al resultado.

Referencias

BIBLIOGRAFÍA ACADÉMICA

- ABBERLEY, P. (1987), “The Concept of Oppression and the Development of a Social Theory of Disability”, *Disability, Handicap and Society*, vol. 2, nº 1, 1987, pp. 5-19.
- BARRANCO AVILÉS, M. C., “¿Por qué hay que proteger los derechos de los niños? Los derechos de los niños desde las teorías morales basadas en derechos”, en BARRANCO AVILÉS, M^a del Carmen y GARCÍA FERRER, Juan José, *Reconocimiento y protección de los derechos de los niños*, IMMF, Madrid, 2006, pp. 17-28.
- BARRANCO AVILÉS, M. C., “Trabajo infantil y “poderes salvajes. Derechos de los niños y niñas y economía “child friendly””, en CASADEI, T. e TAMPIERI, A., *Lo sfruttamento del lavoro minorile. Fattispecie e azioni di contrasto*, Giapichelli, Torino, 2021, pp. 133-158.
- BOBBIO, N., “El tiempo de los derechos”, en *El tiempo de los derechos*, trad. R. de Asís Roig, Debate, Madrid, 1991, pp. 97-122.
- CALVO, F. y SHAIMI, M., “Salud mental, sinhogarismo y vulnerabilidad en jóvenes extutelados”, *Educación Social. Revista d’Intervenció Socioeducativa*, nº 75, pp. 121-148.
- CAMPBELL, “The rights of the minors: as person, as child, as juvenile, as future adult”, *Children, Rights and de Law*, ed. Ph. Alston, S Parker, J. Seymour, Clanedon Press, Oxford, 1992, pp. 1-23.
- CAMPOY CERVERA, I., *La fundamentación de los derechos de los niños. Modelos de reconocimiento y protección*, Dykinson, Madrid, 2006.
- ESPINOSA BAYAL, A., “Relaciones padres e hijos en un mundo en cambio”, en MARTÍN LÓPEZ, M. T. (coord.), *El Derecho y los derechos de los niños*, Exlibris, Madrid, 2003, pp.49-60.
- FANLO, I., “Los derechos de los niños ante las teorías de los derechos. Algunas notas introductorias”, en FANLO, I. (comp.), *Derechos de los niños. Una contribución teórica*, Fontamara, México, 2004, pp. 7-37.
- FERNÁNDEZ-LEÓN, A., “Las nuevas normas ISO 9000:2000 ¿Nuevos estándares para la gestión de la calidad total?”, *Revista Calidad Asistencial*, nº 16, 2001, pp. 303-304.
- FIRESTONE, S., “Suprimamos la niñez”, en *La dialéctica del sexo*, trad. R. Ribé, Kairós, Barcelona, 1976, pp. 93-132.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, M.T., “La atención centrada en la persona. Enfoque y modelos para el buen trato a las personas mayores”, *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, nº 41. Junio de 2013, pp. 209-23.
- HIERRO, L., “El niño y los derechos humanos”, en CAMPOY CERVERA, I. (ed.), *Los derechos de los niños: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 17-36.
- LANSDOWN, G., *La evolución de las facultades del niño*, Save the Children-Unicef, Siena, 2005.
- LOZANO AGUILAR, J.F., “Códigos éticos y auditorías éticas”, *Veritas*, vol. II, nº 17, 2007, pp. 225-251.
- MARTÍNEZ, B., “Calidad ¿Qué es el modelo EFQM (European Foundation for Quality Management)?”, *Anales de Pediatría Continuada*, vol. 6, nº 55), 2008, pp. 313-318.
- O’NEIL, O., “Los derechos de los niños y las vidas de los niños” en FANLO, Isabel (comp.), *Derechos de los niños. Una contribución teórica*, Fontamara, México, 2004, pp. 77-106.

- PETTIT, P., *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, trad. T. Doménech, Paidós, Barcelona, 1999.
- PICONTÓ NOVALES, T., *La protección jurídica de la infancia. Aspectos sociales y jurídicos*, Egido, Zaragoza, 1996.
- ROSENTHAL, E., “Residential Care Controversy. The Promise of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities to Protect All Children”, *International Journal of Disability and Social Justice*, 2021, pp. 95-117.
- YOUNG, I.M., *La justicia y la política de la diferencia*, trad. S. Álvarez, Cátedra, Valencia, 2000
- ZALAKAIN, J., “Suficiencia, adecuación y gestión de la calidad en el marco del sistema español de atención a la dependencia”, *Revista de servicios sociales*, nº 78, 2022, pp. 21-49.

INFORMES

- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FROM EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES, Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from institutional to Community-based Care, European Communities, 2008, disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=614&furtherNews=yes> (última consulta 26 de julio de 2023), traducción al español como “Informe del grupo de expertos *ad hoc* sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria”, *Revista de servicios sociales*, , Nº. 49, 2011, págs. 147-159
- GLOBAL PARTNERSHIP TO END VIOLENCE AGAINST CHILDREN, *Prohibiting all corporal punishment of children: laying the foundations for non-violent childhoods*, abril 2021, disponible en <https://endcorporalpunishment.org/wp-content/uploads/2021/04/Prohibiting-all-corporal-punishment-of-children-laying-the-foundations-for-nonviolent-childhoods.pdf> (última consulta 25 de julio de 2023).
- OBSERVATORIO INFANCIA. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009*, Aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de junio de 2006, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid, 2006, disponible en <https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/documentos/PlanEstra2006Espa.pdf> (última consulta 30 de marzo de 2023).
- SAVE THE CHILDREN, *Eliminando el castigo corporal y otros castigos crueles y degradantes hacia los niños y niñas mediante la reforma legal y el cambio social*, Iniciativa global para eliminar toda forma de castigo corporal hacia los niños y niñas y Save the Children Suecia, 2010, disponible en https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/4298_0.pdf/ (última consulta 25 de julio de 2023)
- TASK FORCE SOBRE AUDITORÍA DE LA ÉTICA DE EUROSAI, *Directriz sobre auditoría de la ética en las organizaciones del sector público*, 2017, disponible en (última consulta 24 de julio de 2023)

NORMATIVA NACIONAL

- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código civil y de la ley de Enjuiciamiento Civil, BOE de 17 de enero de 1996.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Protección de las Personas en Situación de Dependencia, BOE de 15 de diciembre de 2006.

- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, BOE de 29 de julio de 2015.
- Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (BOE de 11 de agosto de 2022).
- Comisión Delegada de Servicios Sociales, “Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en Acogimiento Familiar (D.A. 3ª Ley 26/2015), 2 de octubre de 2019, disponible en https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Criterios_de_cobertura_calidad_y_accesibilidad_en_acogimiento_familiar.pdf (última consulta 24 de julio de 2023)
- Comisión Delegada de Servicios Sociales, “Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en acogimiento Residencial (D.A. 3ª Ley 26/2015), 2 de octubre de 2019, disponible en https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Criterios_de_cobertura_calidad_y_accesibilidad_en_acogimiento_residencial.pdf (última consulta 24 de julio de 2023)
- Comisión Delegada de Servicios Sociales, “Estándares de Calidad en Programas de Estancias Temporales de Personas Extranjeras Menores de Edad”, 2 de octubre de 2019, disponible en https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Estandares_de_calidad_en_programas_de_estancias_temporales_de_personas_extranjeras_menores_de_edad.pdf (última consulta 24 de julio de 2023).

NORMATIVA EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, 24.3.2021 COM(2021) 142 final, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142> (última consulta 27 de julio de 2023).

NORMATIVA INTERNACIONAL

- Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, adoptado y abierto a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 60/234 A/61/611, de 6 de diciembre de 2006.

OTROS DOCUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, 2010, A/RES/64/142, disponible en

- <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064> (última consulta 30 de marzo de 2023).
- Comité de Derechos Civiles y Políticos, *Observación General N° 18. No discriminación*, 1989, par. 13, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023).
- Comité de Derechos Civiles y Políticos, *Comentario General N° 31.... La naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023)
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Comentario General N° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 1990, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F4758&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2009, E/C.12/GC/20, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F20&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023).
- Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 25. Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2004, Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fGEC%2f3733&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023).
- Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 28. Relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2010, CEDAW/C/GC/28 párr.18, disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGC%2f28&Lang=en (última consulta 29 de marzo de 2023).
- Comité sobre los Derechos del Niño (2005), *Observación General N°7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, CRC/C/GC/7, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F7%2FRev.1&Lang=en (última consulta 30 de septiembre de 2023).
- Comité sobre los Derechos del Niño, *Observación General N° 14. Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, 2014, CRC/C/GC/14, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F14&Lang=en (última consulta 30 de marzo de 2023).
- ONU, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, disponible en

<https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un> (última consulta 27 de marzo de 2023).

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia*, 2022, CRPD/C/5, disponible

en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/5 (última consulta 25 de julio de 2023)

Quality4Children, *Quality4Children Estándares. Estándares para el cuidado de niños fuera de su familia biológica en Europa*, 2007, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2017/12/Quality4Children-Espana.pdf> (última consulta 24 de julio de 2023)

WEB

UNE. Normalización Española. UNE 158102 sobre gestión de Centros residenciales, <https://www.une.org/encuentra-tu-norma/busca-tu-norma/norma?c=N0055918> (última consulta 27 de julio de 2023)