



ALDEAS
INFANTILES SOS
INTERNACIONAL

AVANCES Y BRECHAS

Las Directrices sobre las modalidades alternativas
de cuidado de los niños y niñas en la política pública
en América Latina y el Caribe



El presente informe fue elaborado por Alexa Cuello para Aldeas Infantiles SOS Internacional Región América Latina y el Caribe.

© 2018 Aldeas Infantiles SOS Internacional
Editorial: Aldeas Infantiles SOS Internacional Región América Latina y el Caribe
Yaguarón 1407 oficina 1308, Montevideo, Uruguay



ÍNDICE

01. INTRODUCCIÓN | Pág. 4

02. ANTECEDENTES | Pág. 6

03. TENDENCIAS REGIONALES | Pág. 9

3.1 Avances en la legislación y debilidad institucional de los estados | Pág. 10

04. EL PRINCIPIO DE NECESIDAD Y EL TRABAJO EN PREVENCIÓN | Pág.11

4.1 Nivel primario de prevención: una mirada a las causas de la pérdida de cuidado parental en la región | Pág. 13

4.1.1 Los efectos de la pobreza | Pág. 13

4.1.2 Discriminación | Pág. 15

4.1.3 Violencia | Pág. 16

4.2 Trabajo en prevención, las brechas de la región | Pág. 17

05. PREVENCIÓN DEL INGRESO A LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO | Pág. 20

5.1 Funcionamiento del mecanismo de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado | Pág. 22

5.2 Principios del derecho internacional que deben regir la prevención del ingreso a modalidades alternativas de cuidado | Pág. 23

5.3 Situación regional sobre el mecanismo de prevención del ingreso a las modalidades de cuidado alternativo y los principios de derecho internacional | Pág. 25

06. EL PRINCIPIO DE IDONEIDAD – MODALIDADES ALTERNATIVAS DE ACOGIMIENTO | Pág.28

6.1 Modalidades alternativas de acogimiento en América Latina, realidades y brechas | Pág. 30

6.1.1 Acogimiento en familia ampliada y acogimiento informal | Pág. 30

6.1.2 Acogimiento formal y las brechas en cuanto a las responsabilidades de los estados | Pág. 31

07. COMENARIOS FINALES | Pág. 35

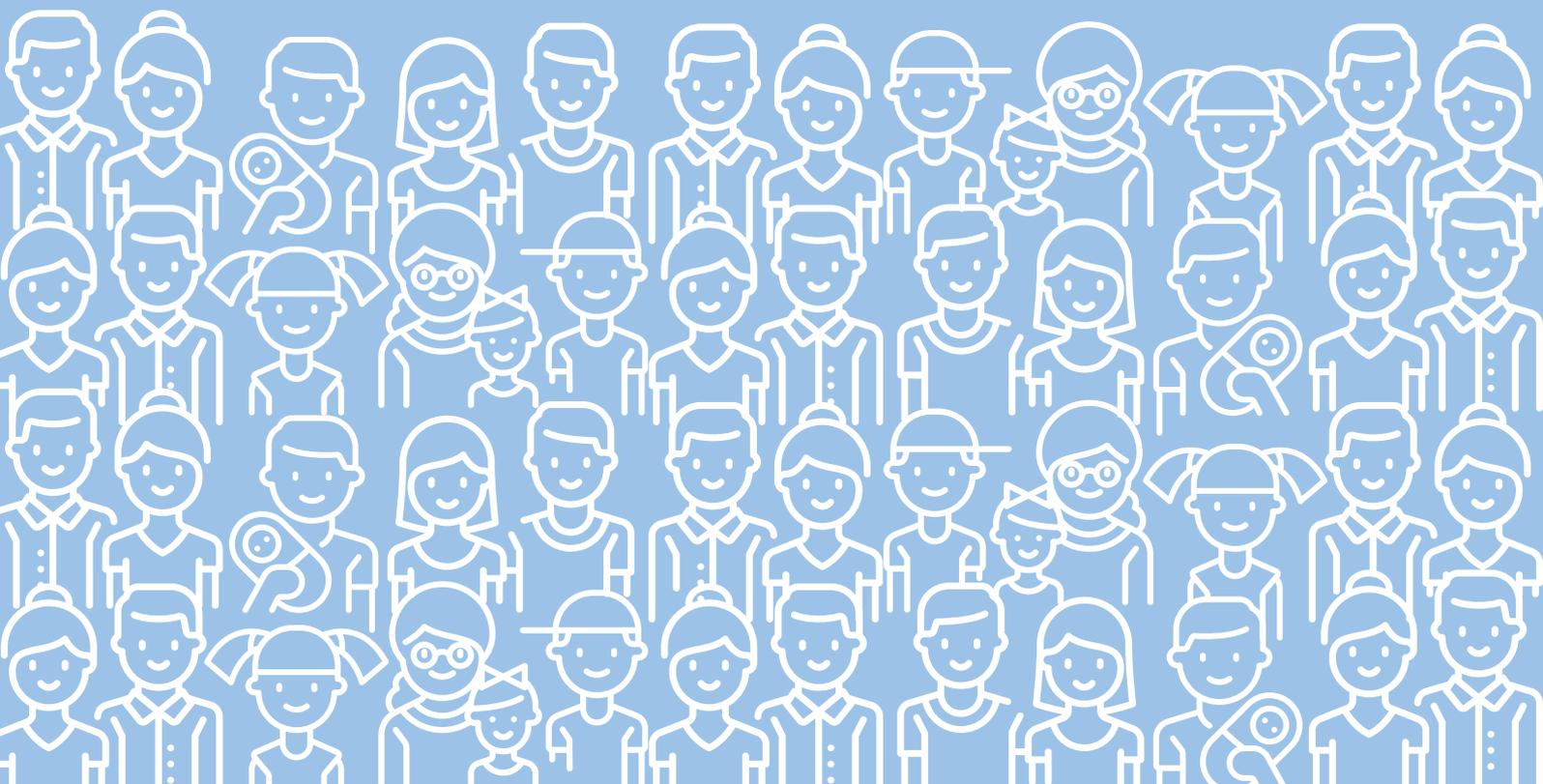
08. ANEXO | Pág. 37

09. BIBLIOGRAFÍA | Pág. 45



01.

INTRODUCCIÓN



Aldeas Infantiles SOS está comprometida con los derechos de niños y niñas en todo el continente. Desde la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño y la Niña^{*1} (CDN en adelante) y con el lanzamiento de las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de niños y niñas* (las Directrices, en adelante), Aldeas Infantiles SOS se ha abocado a profundizar el enfoque de derechos de la niñez tanto en sus programas como en sus actividades de incidencia y cabildeo en la región, con el fin de promover el derecho de cada niño y cada niña a vivir en familia en los veinte estados latinoamericanos en los que tiene presencia.

En 2019 se conmemoran treinta años de la creación de la CDN y nueve del lanzamiento de las Directrices, parece oportuno entonces realizar un análisis de la situación actual de la región, sus avances en la normativa y la práctica hacia la protección integral de la niñez, y los vestigios del viejo paradigma de la doctrina de la situación irregular que quedan aún por transformar.

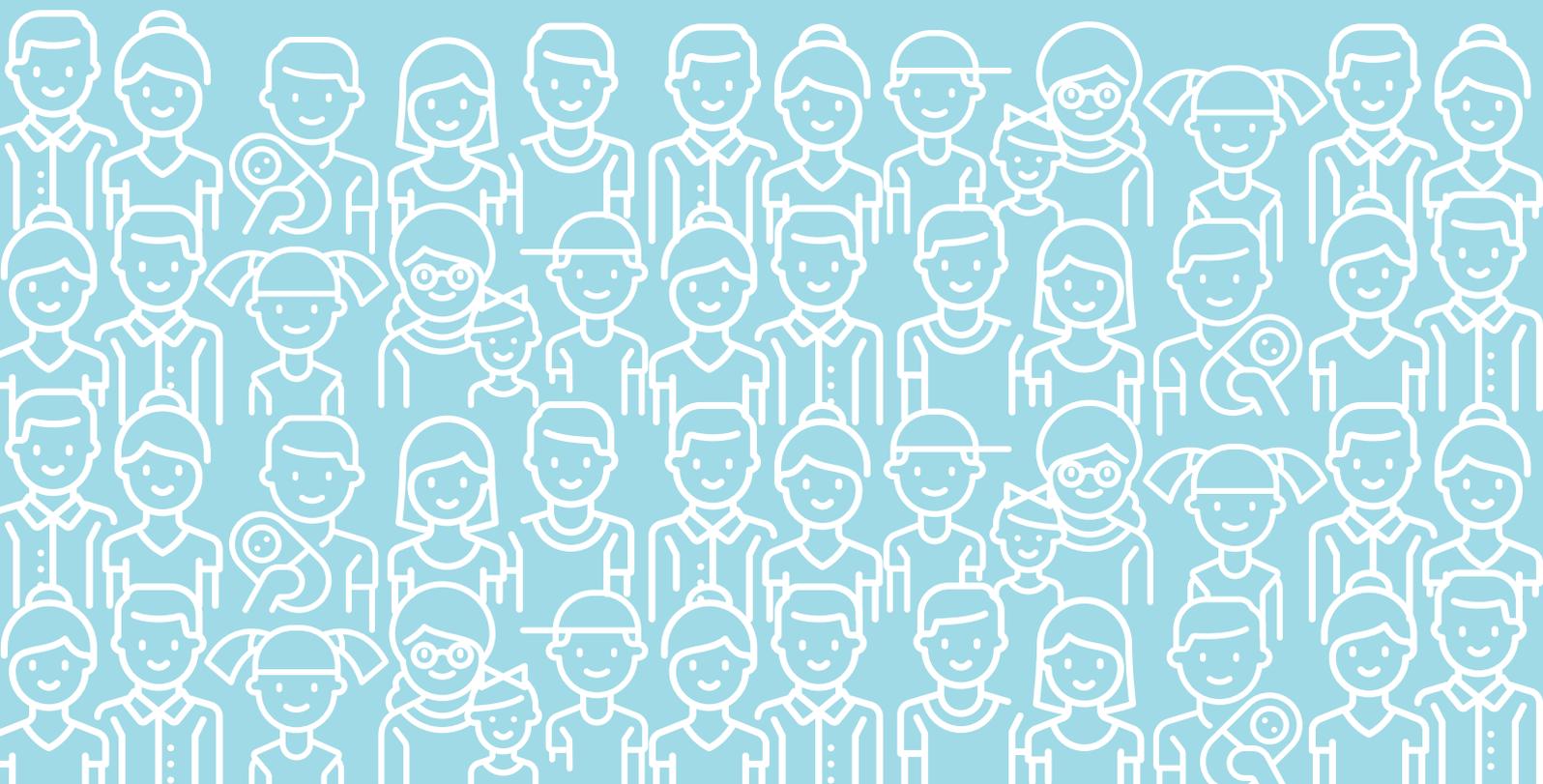
El presente documento tiene como objetivo analizar sintéticamente el camino emprendido en la región a partir, sobre todo, de la diseminación de las Directrices, como forma de identificar oportunidades y áreas de mejora para la incidencia y el trabajo con los gobiernos. El destinatario específico del documento es el equipo regional de abogacía de Aldeas Infantiles SOS, sin perjuicio de que, además de tomarlo como insumo para la discusión interna y la planificación estratégica del área, dispere reflexiones acerca de las intervenciones y programas de Aldeas Infantiles SOS en la región.

Para la elaboración del documento se realizó una investigación de escritorio, a través de la que se analizó documentación existente producida por Aldeas Infantiles SOS, además de investigaciones exhaustivas generadas por organismos regionales de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales. Asimismo, se consultaron las Observaciones Finales del Comité de Derechos del Niño y la Niña* en las sesiones realizadas entre 2010 y 2017.

La carencia de información completa, sistemática y comparable sobre la cantidad de niños y niñas que han perdido el cuidado parental o que están en riesgo de perderlo, así como sobre la calidad de los cuidados alternativos y las medidas de prevención, es un problema metodológico señalado por la mayor parte de los estudios consultados. Si bien este tema es abordado en otras secciones del documento, resulta imprescindible enmarcar el presente análisis, sus conclusiones y recomendaciones como provisionales e incompletas debido a las graves carencias que presentan los sistemas oficiales de información de todos los países de la región.

¹El documento trata de utilizar en todo momento un lenguaje inclusivo y no sexista. Se evita, por tanto, el plural genérico masculino para hacer referencia a un colectivo o grupo de personas, siguiendo las recomendaciones de lenguaje no sexista elaboradas por OXFAM Intermón (2017). Con esa intención inclusiva, se agrega en el documento el término niñas a aquellas traducciones oficiales del idioma inglés que optan por el término niños como plural genérico de children y se agrega un asterisco (*), indicando la modificación a la traducción oficial para visibilizar desde el lenguaje a quienes normalmente no lo están.

02. ANTECEDENTES



El lanzamiento de las Directrices estuvo acompañado por un fuerte mensaje hacia los Estados para que abordasen con urgencia y prioridad estrategias de desinstitucionalización del cuidado alternativo. El mensaje tenía dos claros antecedentes. El primero lo constituyen los dramáticos hallazgos en instituciones² de cuidado alternativo en varios países de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, en las que en el año 2000 aún vivían más de 700.000 niños y niñas (Tobis, 2000), la mayoría de los cuales estaban institucionalizados de manera innecesaria y por períodos demasiado largos y en condiciones que vulneraban muchos de sus derechos, lo que comprometía seriamente su desarrollo integral.

El segundo antecedente lo marca, en 2006, el Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas, de las Naciones Unidas. El informe destina uno de sus capítulos a la violencia que experimenta la infancia a nivel mundial en instituciones de cuidado alternativo y, entre otros datos, sostiene que la probabilidad de que un niño o niña sea víctima de violencia es seis veces más alta en instituciones de cuidado que en hogares de acogida (Pinheiro, 2006).

Si bien el Comité de Derechos del Niño y la Niña* en 2004 entendía necesario elaborar un documento más exhaustivo que la CDN para la niñez en cuidado alternativo, son los informes sobre la situación en Europa del Este y el Informe mundial sobre violencia los que ponen el acento en la desinstitucionalización. La premura por concientizar a gobiernos y sociedad civil sobre los perjuicios de los grandes establecimientos de cuidado institucional sobre los niños y niñas y la necesidad de transformar los sistemas de protección de la niñez llevaron a muchos representantes de Estados e integrantes de la academia y sociedad civil a asociar la implementación de las Directrices únicamente con la desinstitucionalización, incluso entendiéndolos como sinónimos.

Sin embargo, la aplicación de las Directrices abarca mucho más que un proceso de cierre de grandes establecimientos residenciales y el reintegro de niños y niñas a sus familias de origen. Es cierto que el foco inicial estuvo en iniciar procesos de desinstitucionalización, pero las Directrices parten de los derechos de la niñez garantizados en la CDN y orienta a los estados a trabajar en la prevención de la necesidad de una alternativa de acogimiento y en la percepción de la necesidad, así como a brindar respuestas de calidad cuando se llega a una pérdida del cuidado parental.

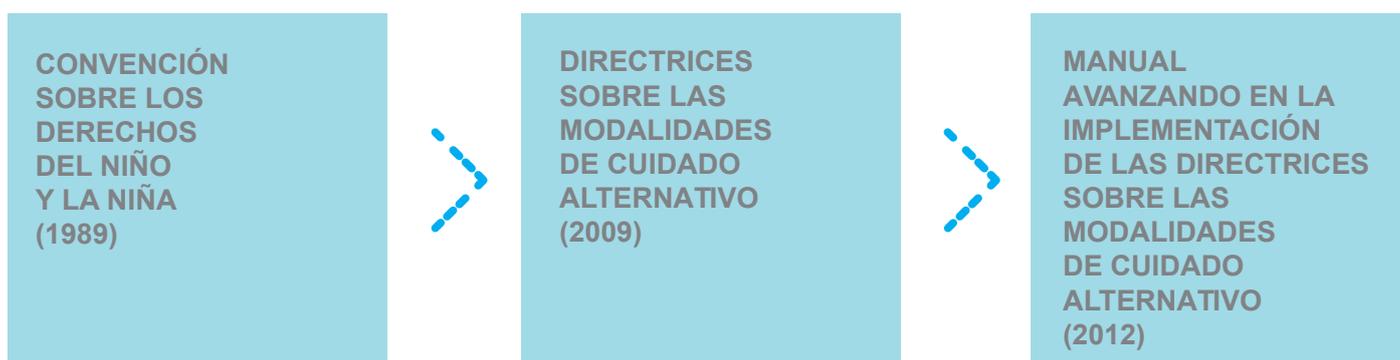


Figura 1:
Los tres documentos clave que orientan las acciones de prevención de la pérdida de cuidado parental y la práctica cuando este cuidado se ha perdido.

² En el marco de los cuidados alternativos, al hablar de instituciones se hace referencia a las grandes instalaciones o establecimientos de cuidado alternativo residencial que acogen grandes grupos de niños. Estas instituciones, y no los centros de cuidado residencial en su conjunto, son el objeto de los procesos de desinstitucionalización, debido a que tienden a aislar a los niños bajo su cuidado con reglas y sistemas que afectan la individualidad, los derechos y las necesidades emocionales y psicológicas de los niños. El cuidado institucional es, entonces, el brindado por estas instituciones (o macroinstituciones), caracterizado por instalaciones sobrepobladas o de baja calidad, personal insuficientemente formado, alto porcentaje de niños por adulto, falta de atención individualizada y apego a un cuidador principal, estimulación insuficiente, nutrición, higiene y cuidado de salud insuficientes, aislamiento de la familia y el mundo exterior, abuso, negligencia y violencia psicológica o sexual.

El Manual Avanzando en la implementación de las Directrices de cuidado alternativo (Manual Avanzando, en adelante), elaborado en 2012, como su título lo sugiere, avanza un escalón más en desarrollar puntos clave de las Directrices con el fin de orientar de forma más clara no solo a los Estados, sino a todas las personas implicadas en el tema. El hecho de que tres años después del lanzamiento de las Directrices se haya elaborado este documento habla de la complejidad de comprender cabalmente sus recomendaciones y respetar su espíritu. De esa complejidad es que también se han generado entendimientos o asociaciones erróneas. Algunas de ellas se mencionan a continuación:

MITOS

Implementar las Directrices = Desinstitucionalización

Aplicar las Directrices = cierre de grandes establecimientos institucionales u orfanatos.

Las Directrices son solo recomendaciones, no son mandatorias como la CDN

EVIDENCIAS

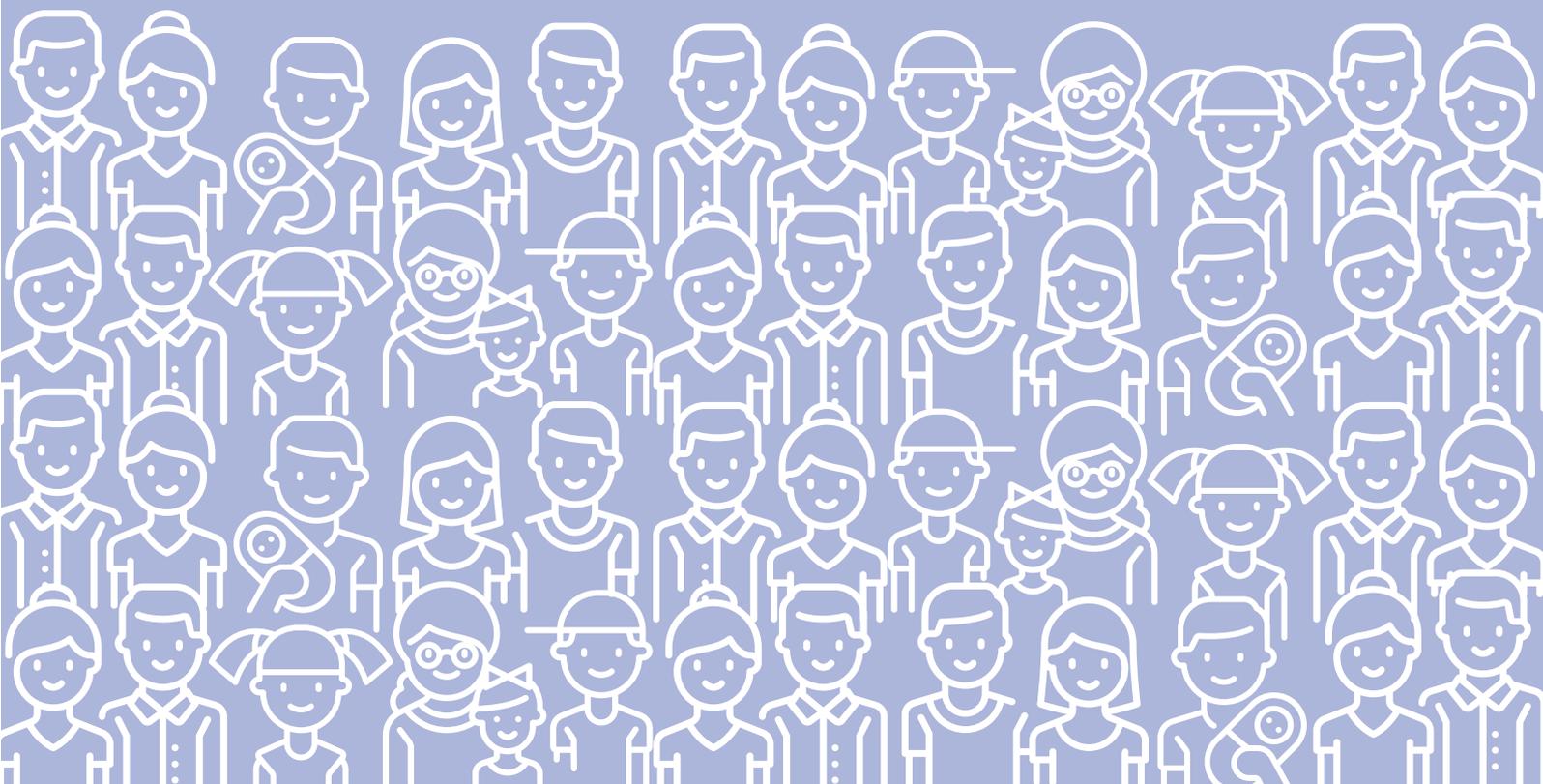
- La aplicación de las Directrices no solo habla de terminar con las instituciones de gran tamaño. Desaconsejan fuertemente dichos establecimientos, pero la desinstitucionalización no se limita al tamaño de la infraestructura, también abarca toda una **cultura institucional** de cuidado que, lejos de favorecer el desarrollo integral de la infancia, lo limita y vulnera los derechos de niños y niñas.

Abogar por su aplicación en América Latina y el Caribe requiere no solo insistir con un cambio profundo en el modelo de atención de niñez en cuidado alternativo, sino también realizar acciones de incidencia para **fortalecer la prevención y evitar la pérdida de cuidado parental.**

- Si bien las Directrices no tienen la fuerza legal que tiene la CDN, emanan de esta y refieren a derechos consagrados en ella, que sí tiene fuerza vinculante para los Estados. Cuando se realizan acciones de abogacía y cabildeo es importante hacer esta conexión entre las recomendaciones de las Directrices y su vínculo con los derechos consagrados en la CDN u otros instrumentos de derecho internacional.

En suma, las Directrices tienen que ser vistas como **una gran caja de herramientas** cuyas orientaciones guían un amplio número de temas y responden directamente a derechos dispuestos en la CDN. El documento representa, para el trabajo de Aldeas Infantiles SOS, un aliado con el cual avanzar en la transformación de servicios y programas de prevención de la separación familiar, así como mejorar la calidad de los programas de acogimiento. Ayuda a evaluar hasta qué punto los programas de Aldeas Infantiles SOS se acercan o alejan del enfoque de derechos de la niñez. Es, además, un soporte con el cual respaldar las acciones de incidencia a nivel local, nacional y regional.

03. TENDENCIAS REGIONALES



3.1 AVANCES EN LAS LEGISLACIONES Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS

La bibliografía consultada evidencia avances en la región en cuanto a la armonización de las leyes nacionales, la CDN y las Directrices. A su vez, se visualizan prácticas prometedoras en diferentes sistemas de protección. Se observan, sin embargo, dos problemas presentes en la mayor parte de los países.

Uno se refiere a la **convivencia de normas basadas en la doctrina de la situación irregular con normas basadas en el enfoque de protección integral de la niñez** (UNICEF, 2013; Aldeas Infantiles SOS, 2016) en muchos Estados. Esto genera confusión en los operadores judiciales y personal responsable de los diferentes servicios, inconsistencias en los abordajes y la vulneración de derechos de niños y niñas. El otro gran problema regional lo representan **las brechas entre la normativa y la práctica**. La producción legislativa en la región en materia de protección de la niñez y la familia es alta. Muchos Estados han emprendido significativos esfuerzos en adaptar su legislación a la CDN, han aprobado y ratificado sus protocolos facultativos, han creado leyes integrales de protección a la infancia y actualizado sus códigos de infancia (Comisión Europea, 2017; UNICEF, 2013). Sin embargo, muchos de esos Estados **carecen de las capacidades institucionales necesarias** para poner en práctica dicha normativa.

En la misma dirección, el Comité de Derechos del Niño y la Niña* ha observado repetidamente a diferentes Estados latinoamericanos en las **deficiencias del diseño institucional** que presentan los sistemas de protección de la infancia, la **falta de coordinación vertical y horizontal** entre las agencias y organismos oficiales encargados de la provisión de los distintos servicios de bienestar para la niñez y la familia (CDN, 2010) y, en otros casos, la **superposición de funciones** y competencias.

Vinculada a la necesidad de más y mejor coordinación aparece de manera frecuente en la bibliografía consultada la necesidad de superar cierto aislamiento que presenta, en muchos Estados, el conjunto de programas y servicios de cuidado alternativo y pasar a que sea un engranaje más dentro de un **sistema integral de protección de la niñez** que abarque toda la batería de programas y servicios que promueven todos los derechos de la niñez, incluido el derecho a vivir en familia y no solo los servicios reactivos luego de que este derecho es vulnerado.

Se observa en numerosos casos **falta de financiamiento y/o apoyo político** para llevar a la práctica la normativa armonizada con la CDN. A menudo la aprobación de leyes no cuenta con la respectiva reglamentación para su implementación, ni las asignaciones presupuestarias necesarias para poder ser implementada de manera satisfactoria y con la cobertura de todo el territorio nacional de un Estado. La falta de recursos también se evidencia en carencias de formación y experticia de los recursos humanos del sistema de protección, así como la insuficiencia en dotación personal. Otra problemática conectada a las dificultades de implementar la normativa es la **falta de capacitación y sensibilización** sobre esta de los distintos operadores del sistema, como jueces, profesionales de la psicología y el trabajo social, personal de la salud y la educación, personal policial, entre otros.

Un último aspecto referido a las debilidades institucionales se encuentra **en los sistemas de información** de los sistemas de protección de la infancia de toda la región. Los Estados no cuentan con sistemas de información confiables que permitan tomar decisiones informadas sobre la situación de la niñez. Existe solo un conocimiento superficial sobre las situaciones que motivan la separación familiar, se desconoce con exactitud la cantidad de niños y niñas que han perdido el cuidado parental en toda la región y la información sobre cómo es cuidada la niñez en cuidado alternativo es escasa e incompleta. Las evaluaciones y el monitoreo de los programas de prevención y reacción no son utilizados como herramientas para la toma de decisiones y la mejora de la calidad de los servicios. A esto hay que agregar la necesidad de ir hacia una cultura de la transparencia que permita a la sociedad civil ejercer sus funciones de contralor y a los hacedores y ejecutores de políticas rendir cuentas de su accionar y gestión a la sociedad en su conjunto.

En los siguientes capítulos se brinda un análisis de la situación en cuanto a las acciones de prevención que las Directrices recomiendan, los mecanismos de prevención del ingreso a acogimiento y los cuidados alternativos, y se analizan las brechas entre la normativa y la realidad que aún persisten en América Latina y el Caribe.

04. EL PRINCIPIO DE NECESIDAD Y EL TRABAJO EN PREVENCIÓN



Como se menciona en el apartado dos, el trabajo en prevención a menudo no se asocia con la implementación de las Directrices tan claramente como las estrategias de desinstitucionalización. La intención de este apartado es cuestionar esa asociación débil entre prevención y Directrices, analizando primero las recomendaciones que estas brindan sobre prevención, para luego mirar la realidad de la región y analizar las brechas persistentes.

EN SÍNTESIS: EL PRINCIPIO DE NECESIDAD³

“Actuar de acuerdo con el principio de necesidad implica, antes que nada, prevenir situaciones y condiciones que puedan desembocar en que se provea o requiera modalidades alternativas de cuidado” (Cantwell y otros, 2012, 23), implica prevenir por todos los medios posibles la separación familiar. El ingreso a una modalidad de cuidado alternativo solo debería producirse cuando se han agotado todas las medidas de apoyo a progenitores y familia ampliada del niño o niña en riesgo.



PROPÓSITOS CLAVE DEL PRINCIPIO DE NECESIDAD

- **REDUCIR** la percepción de la necesidad de acogimiento alternativo formal.
- **DESALENTAR** el recurso del acogimiento alternativo y entenderlo como una medida excepcional.



TRES NIVELES DE PREVENCIÓN

NIVEL PRIMARIO:

destinado a abordar las causas profundas y enraizadas que ocasionan la pérdida de cuidado parental a través de garantizar el acceso libre e indiscriminado a servicios básicos, justicia social y protección de los derechos humanos. Su objetivo es empoderar y darles a las familias los medios necesarios para que puedan cuidar de sus hijos.

NIVEL SECUNDARIO:

programas focalizados en niños en riesgo de que sus progenitores renuncien a su guarda o con intenciones deliberadas de renunciar a la guarda. En esta instancia, las medidas de prevención primaria han resultado inadecuadas o insuficientes. Procura establecer medidas de apoyo familiar individualizado para padres y madres que están pasando dificultades en el cuidado de sus hijos, con especial atención a padres y madres adolescentes. Asimismo, requiere medidas dirigidas a niños en inminente riesgo de perder la guarda de sus familias y progenitores que se acercan a una agencia o centro con el objetivo de renunciar a la guarda de un niño o niña o aquellos que buscan entregar a sus hijos por un período específico o indeterminado.

NIVEL TERCIARIO:

este nivel de prevención se da cuando ni el nivel primario ni el secundario evitaron la pérdida del cuidado parental. Su objetivo es la restitución del cuidado parental siempre que sea posible y en favor del interés superior del niño. Se trabaja para fortalecer los procesos de reintegro y evitar una nueva separación.

Los tres niveles de prevención son complementarios y deben ser puestos en práctica a través de diversos programas por parte de los Estados.

³Basado en las Directrices y el Manual Avanzando.

4.1 NIVEL PRIMARIO DE PREVENCIÓN: UNA MIRADA A LAS CAUSAS DE LA PÉRDIDA DEL CUIDADO PARENTAL

La bibliografía consultada establece un amplio consenso al señalar, en la región, una serie de problemáticas identificadas con las causas de la pérdida de cuidado parental. Sin embargo, debido a las carencias de sistemas de información confiables y estudios longitudinales y cualitativos apropiados, la información que aquí se presenta debe ser entendida solo como una primera aproximación a la realidad, pero la serie de problemáticas mencionadas no pretende ser ni exhaustiva ni final.

Entre esos factores, **la pobreza, la violencia en todas sus formas y la discriminación** son mencionadas en todos los informes elaborados en los últimos años sobre la región (UNICEF, 2013; CELCIS, 2016; Comisión Europea, 2017; entre otros) como las principales causas de pérdida de cuidado parental. La evidencia muestra que la violencia y la pobreza son fenómenos interconectados y que se retroalimentan uno a otro. La primera produce y sostiene a menudo situaciones de pobreza, mientras que esta, al mismo tiempo, genera condiciones que dan lugar al abuso y la explotación (Santos Pais, 2017). “En las comunidades marginadas, donde los ingresos familiares son bajos y los medios de vida son escasos, donde la vivienda es inadecuada y existe acceso limitado a servicios sociales de calidad, los niños y niñas* tienen más probabilidades de sufrir violencia en su vida” (Santos Pais, 2017: 5).

Otros factores de peso en la pérdida de cuidado parental son la discapacidad, las enfermedades crónicas o mentales tanto de niños como de los adultos cuidadores, el abandono, el abuso de sustancias psicoactivas, la privación de libertad del cuidador principal o de ambos cuidadores, la migración y el desplazamiento forzado. Por último, la ocurrencia de desastres naturales, el VIH/SIDA y la condición de haber nacido fuera del matrimonio son factores también mencionados (CELCIS, 2016; UNICEF, 2013; CoDN, 2009).

Un **mito** aún presente en el imaginario social es que los niños y niñas en cuidado alternativo están en esa situación a causa de su **orfandad**. Esto es **falso** tanto para América Latina como para el resto de los continentes y tiene solo una ocurrencia marginal en el total de niños y niñas que han perdido el cuidado parental. En el caso de Ecuador, por ejemplo, estos casos representan solo el 3% del total (CE, 2017).

4.1.1 LOS EFECTOS DE LA POBREZA

“La pobreza sigue siendo el gran telón de fondo de las medidas especiales de protección y la separación de los niños de sus familias” (CIDH, 2013: 42)

Tanto las Directrices como el Manual Avanzando son claros en marcar que la pobreza nunca puede ser la causa de una medida de protección que implique la separación de un niño o niña de sus progenitores, el ingreso a un acogimiento alternativo o el impedimento para que se generen procesos de revinculación y reintegro con su familia de origen. El rol de los Estados en estos casos debe ser la prestación a la familia de todas las medidas de apoyo necesarias y a la medida de cada situación particular (Directrices, 2009; Cantwell y otros, 2012) para evitar la separación. Esa es la esencia de todas las medidas de prevención de la pérdida de cuidado parental: la reducción de la necesidad y de la percepción de la necesidad de una medida de separación. Sin embargo, a través de los diferentes estudios consultados, se constata una realidad muy distante del mandato de las Directrices y, en definitiva, de la CDN. La pobreza no solo es nombrada *stricto sensu* como una causa de pérdida de cuidado parental en numerosos exámenes periódicos realizados por el Comité de los Derechos del Niño y la Niña* a los países latinoamericanos, sino que es además un factor desencadenante de múltiples riesgos y vulnerabilidades en las familias. La mayoría de los motivos de pérdida de cuidado parental están estrechamente vinculados a la pobreza y la exclusión social. Así lo afirma la CIDH en su informe El derecho a vivir en familia: “la pobreza es un grave problema de derechos humanos que afecta no solo la dignidad humana, sino que es al mismo tiempo causa y consecuencia de otras violaciones interconectadas de

derechos humanos como los derechos civiles, económicos, sociales y políticos” (CIDH, 2013: 50).

Si bien la pobreza como causa de fondo de la separación es un fenómeno que se da en todos los continentes y tanto en países ricos como pobres, en América Latina tiene ciertas particularidades (CE, 2017):

- Los niños, niñas y adolescentes son afectados desproporcionadamente por la pobreza en todo el continente (CELCIS, 2016). En toda la región se estima que el 45% de niñas y niños son afectados por la pobreza,⁴ lo que representa 81 millones de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (CEPAL-UNICEF, 2011).
- En todos los países de la región existe una sobrerrepresentación de niños pobres entre los niños y niñas que han perdido el cuidado parental y entre quienes viven en cuidado institucional (CIDH, 2013).
- Las autoridades que definen las medidas de protección en América Latina dictaminan más con frecuencia una medida de separación cuando la familia en cuestión pertenece a los estratos más pobres de la sociedad (CE, 2017).

La CIDH ha constatado además que la separación de un niño o niña de su familia de origen y su ubicación en alguna modalidad alternativa de cuidado sigue siendo entendida en muchas partes de la región como **“una política adecuada de atención a la pobreza y muchas veces como una alternativa mejor que la familia”** (CIDH, 2013: 183). Esta situación es vista con profunda preocupación por los organismos regionales de derechos humanos ya que implica una práctica discriminatoria hacia familias de escasos recursos socioeconómicos (CIDH, 2013) y una práctica innecesaria de separación familiar que tiene un potencial impacto negativo en el desarrollo integral del niño o niña y el vínculo con su familia y comunidad.

EVIDENCIA ENCONTRADA

En Nicaragua, a pesar de que la legislación detalla cuáles situaciones pueden dar lugar a una medida de protección, en el año 2011 se constató que **el 18,93%** de los ingresos a cuidado alternativo fueron motivados por situación de pobreza, **el 45,26% por riesgo genérico** y **el 20,41% por vagancia habitual** (UNICEF, 2013). En países de la región como Argentina, Brasil y Ecuador, que han incluido en su normativa que la falta de medios materiales no puede constituir un motivo para separar a un niño o niña del cuidado de sus padres, también se constatan decisiones judiciales que justifican la medida de protección por situación de pobreza (UNICEF, 2013). Una **doble discriminación** se produce en el caso de **las niñas**, quienes son separadas de su entorno familiar por motivos de pobreza **con más frecuencia que los niños** (UNICEF, 2013)

⁴ UNICEF define la pobreza infantil como la privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que impide a niños y niñas disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos de la sociedad (UNICEF, 2005: 18).

4.1.2 DISCRIMINACIÓN

“El principio de no discriminación enunciado en la CDN exige que todos los derechos garantizados en la CDN se reconozcan para todos los niños y niñas* dentro de la jurisdicción de los Estados” (CIDH, 2013: 40)

Niños y niñas de familias **pobres**, pertenecientes a **comunidades indígenas, afrodescendientes** y con **discapacidad** aparecen sobrerrepresentados en las grandes instituciones de acogimiento. Además de indicar que las familias pertenecientes a dichos grupos requieren medidas focalizadas específicas de ayuda por parte de los Estados para prevenir la separación familiar, es un deber de estos últimos el disponer de normativa que elimine cualquier tipo de discriminación hacia estos grupos. Asimismo, es responsabilidad de los Estados eliminar todas las prácticas institucionales que estigmatizan a estos colectivos y generar medidas específicas para abordar la situación de los grupos sobrerrepresentados en las grandes instituciones de cuidado alternativo (CIDH, 2013; UNICEF, 2013).

En 2011 se estimaba en 15 millones el número de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a comunidades indígenas en América Latina y el Caribe (UNICEF, 2011). Existe en la región evidencia suficiente para afirmar que la **procedencia étnica** es un factor importante de discriminación, lo que deriva en exclusión económica y social. Predominan en las comunidades indígenas, además de la discriminación, niveles altos de extrema pobreza, exclusión e inestabilidad familiar. Según UNICEF (2011), esto ha provocado un elevado nivel de alcoholismo y abuso de sustancias psicoactivas, así como suicidios entre adolescentes indígenas.⁵ “La población de origen indígena y la afrodescendiente suele ver postergadas sus oportunidades educativas, tanto por las mayores dificultades de acceso como por su menor permanencia a los sistemas educacionales” (CEPAL-UNICEF, 2011: 46).

La escasa representación de estos colectivos y sus culturas y lenguas en el currículo educativo, así como su presencia en zonas rurales aisladas son factores que profundizan su exclusión (CEPAL-UNICEF, 2011). De acuerdo con el análisis realizado por CELCIS (2016), esta situación también puede deberse a prácticas culturales y creencias arraigadas en algunas zonas de la región sobre el valor social que niños y niñas de estos grupos tienen para la sociedad y la falta de conocimiento y sensibilización sobre sus derechos y necesidades específicas.

En el caso de los Estados en que hay una sobrerrepresentación de niños y niñas indígenas entre los niños que han perdido el cuidado parental, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha recomendado que, en consulta con las comunidades indígenas, se generen medidas para reducir el número de niños y niñas en cuidado institucional y se busquen alternativas comunitarias para que los niños y niñas no pierdan el vínculo con su cultura, su lengua y sus tradiciones (CIDH, 2013).

EVIDENCIA ENCONTRADA

El informe elaborado por la Comisión Europea (2017) da cuenta de la **sobrerrepresentación de niños y niñas indígenas y afrodescendientes** en instituciones de cuidado alternativo en Brasil y Ecuador. En **República Dominicana**, de acuerdo con el último examen periódico realizado por el Comité de los Derechos del Niño y la Niña* (2015), se constatan elevados niveles de discriminación hacia **niños y niñas de origen haitiano**, en particular con respecto a su derecho a la educación y discriminación de género contra las niñas haitianas, que las hace más vulnerables a la violencia de género. Niños y niñas haitianos son vulnerados en su derecho a la debida asistencia cuando han perdido el cuidado parental debido a la migración o deportación de sus padres a Haití. En el caso de **Guatemala**, el Comité ha constatado un alarmante nivel de discriminación de **niños y niñas de las comunidades maya, garífuna y xinca**, comunidades que constituyen la mitad de la población de Guatemala y en las cuales las tasas de pobreza y extrema pobreza están por encima de la media y más del 80% presenta malnutrición crónica (CoDN, 2010).

⁵ Según el reporte de UNICEF (2011), se han constatado niveles elevados de suicidio entre adolescentes de comunidades indígenas en Colombia y la triple frontera de Brasil, Paraguay y Argentina.

4.1.3 VIOLENCIA

“Ninguna forma de violencia contra los niños y niñas es justificable y [...] toda la violencia es prevenible” (Pinehiro, 2006, 3).

Según el reporte elaborado por la Comisión Europea (2017), la violencia es la causa más frecuente de separación de un niño o niña de su entorno familiar en América Latina. En este caso, como en los dos anteriores, se observa una gran brecha entre la normativa vigente y la práctica. Costa Rica, Uruguay y Venezuela fueron los primeros en la región en legislar la prohibición de castigos explícitos y la violencia física de adultos hacia niños. A este grupo de países se han incorporado más recientemente Paraguay y Perú. En los casos de Chile y Brasil, en 2017 han ampliado su protección a través de legislación más clara y detallada, que endurece penas y sanciones (Santos Pais, 2017). Sin embargo, incluso en estos países, la prevalencia de la violencia en los hogares es alarmante. La peor situación se da en la región del Caribe. En Jamaica, por ejemplo, el castigo físico como disciplina sigue siendo un método avalado socialmente, además de no estar prohibido por la normativa. En Haití, si bien está legislada la prohibición de castigos físicos en las escuelas, los niños y niñas no cuentan con normativa que los proteja de la violencia en sus hogares (Santos Pais, 2017).

En las familias, muy a menudo, las pautas de crianza se basan en el uso de la agresión física o verbal. Esta ocurrencia del maltrato se da muchas veces como consecuencia de una frustración o el enfado de las personas adultas y el desconocimiento de otras pautas de crianza no violentas (UNICEF, 2017). Estos métodos violentos de disciplina van desde situaciones de agresión y humillación verbal y gritos hasta golpes, palizas o agresión sexual (UNICEF, 2017). El maltrato infantil se observa en diferentes niveles: emocional, psicológico, abandono, negligencia, físico y químico (UNICEF, 2017). Una de las recomendaciones más frecuentes realizadas por parte del Comité de los derechos del Niño y la Niña* a los países de la región es la necesidad de invertir más y mejor en programas y servicios destinados a sensibilizar a madres y padres sobre el uso de la violencia para la crianza y a capacitarlos en métodos de crianza positivos y libres de violencia (CoDN, 2015, 2016 y 2017).

La naturalización y aceptación social que el maltrato presenta en la región requieren un trabajo de largo aliento para poder ser transformadas, ya que el maltrato no solo está instalado y es tolerado, sino que a menudo los adultos lo entienden como un derecho en su rol de cuidadores (UNICEF, 2017). En países como México las percepciones culturales sobre la niñez hacen que esta sea visualizada como “propiedad de los adultos” mientras que en Guatemala persisten las dificultades de entender y respetar a los niños como sujetos de derechos (CELCIS, 2016).

EVIDENCIA ENCONTRADA

De acuerdo con las estadísticas recabadas por UNICEF (s/d) en América Latina y el Caribe, **seis millones de niños, niñas y adolescentes sufren abuso severo**, incluido el abandono, cada año.

En el caso de **las niñas**, son víctimas de la **violencia en la familia y en el sistema educativo, incluido el abuso sexual por parte de algún adulto varón** de su entorno con más frecuencia que los niños (UNICEF, s/d). Esto en parte se debe a las relaciones de poder abusivas basadas en género aún arraigadas en muchas sociedades de la región (Pinehiro, 2006). **Los niños**, en cambio, están más expuestos a ser **víctimas de homicidio y a la violencia con armas** (Pinehiro, 2006). Las encuestas regionales de UNICEF sobre la utilización de métodos violentos durante la infancia revelaron que, en **Argentina el 72,4%** de los niños de 2 a 14 años era disciplinado con **algún método violento de disciplina**. El porcentaje **para Costa Rica es de 48,3% y en Panamá 35,6%** (UNICEF, 2017).

En **Uruguay**, según estimaciones de UNICEF, **uno de cada cinco niños vive en hogares donde las mujeres son violentadas por sus parejas**. En números absolutos esto representa a **150.000 niños que son testigos de este tipo de violencia en el hogar** con repercusiones a corto y largo plazo en su bienestar (UNICEF, 2017)

Desafortunadamente, la niñez y adolescencia está expuesta en América Latina a altos niveles de violencia no solo en el hogar, sino también en otros ámbitos e instituciones:

- En Ecuador el elevado número de embarazos adolescentes está en parte ligado a la cultura del incesto y la violación, y su aceptación social (CRC, 2017).
- Los niveles de violencia armada y crimen en la región, donde sucede más del 40% de los homicidios del planeta) también impactan en el derecho de niños y niñas a vivir en familia (UNICEF, s/d).
- La violencia relacionada con pandillas y narcotráfico se ha incrementado en los últimos años, especialmente en el triángulo norte de Centroamérica, compuesto por Guatemala, El Salvador y Honduras, con el involucramiento de niños niñas y adolescentes como participantes activos de estas actividades, pero sobre todo como sus víctimas (ibid.).
- En países como México y Brasil se ha constatado un aumento en el tráfico de adolescentes por parte de grupos organizados de narcotráfico (UNICEF 2011).
- Niños, niñas y adolescentes en América Latina enfrentan también diferentes formas de explotación. Además del reclutamiento para actividades relacionadas con el narcotráfico, están expuestos a trabajo forzado, conflictos armados, explotación comercial y sexual, incluida la pornografía infantil (UNICEF s/d).

4.2 TRABAJO EN PREVENCIÓN, LAS BRECHAS

“[...] los Estados se hallan obligados a favorecer, de la manera más amplia posible, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar como medida de protección del niño” (CIDH, 2013, 29)

En el caso de los esfuerzos destinados a la prevención de la pérdida de cuidado parental se constatan programas en todos los Estados de la región. No obstante, existen a nivel regional tres grandes desafíos: **financiamiento, cobertura y eficacia** (UNICEF, 2013). Son sucesivas las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y la Niña* a los Estados de la región para que inviertan **más y mejor presupuesto en programas** que atiendan las necesidades de las familias para preservar el derecho a vivir en familia y reducir la necesidad de acogimiento alternativo.

La cobertura de los programas de prevención, ligada estrechamente a la financiación, también presenta dos desafíos adicionales en gran parte de la región. Por una parte, se observa **una concentración de servicios en zonas urbanas** y grandes ciudades, y quedan relegadas las zonas rurales, de dispersión poblacional o de más difícil acceso. Esto afecta en particular los derechos de las comunidades rurales y pueblos indígenas en países como Guatemala, Ecuador y Honduras. Por otro lado, **los Estados de organización federal presentan problemas de desigualdades** en la distribución de fondos y en las decisiones de cobertura, como es el caso de México y Brasil, donde el presupuesto es decidido en gran medida a través de los gobiernos estatales. Además, México presenta legislación diferente en materia de protección según el Estado. Independientemente del tipo de organización, la evidencia indica que la cobertura de las políticas de prevención es insuficiente en todos los países de la región.

En cuanto a la eficacia, la bibliografía consultada marca la necesidad imperante de que los estados inviertan recursos en **sistemas de información**, monitoreo, seguimiento y evaluación independientes de los programas que desarrollan en prevención. Una gran dificultad para el desarrollo y mejora de políticas de prevención es la carencia de diagnósticos y datos actualizados y confiables sobre la situación y las problemáticas reales que enfrentan las familias en cada país. Además de información actualizada, confiable y completa, los programas **requieren de recursos técnicos y humanos apropiados** para funcionar.

Un **sistema integral de protección de la niñez** debe contar con una batería amplia de servicios y ayudas a las familias para evitar situaciones que puedan llevar a la vulneración de derechos de niños y niñas y a la pérdida del cuidado (Cantwell, et al., 2012). La omisión de los Estados en cuanto a servicios apropiados de apoyo a las familias contribuye a la vulnerabilidad de niños y niñas a la violencia, el abuso y la explotación y es un factor de la pérdida del cuidado parental (CELCIS, 2016). El trabajo en políticas y programas de prevención que aborden las condiciones de

pobreza, vulnerabilidad, falta de acceso a servicios de salud, educación, alimentación, vivienda adecuada, apoyo ante enfermedades crónicas o discapacidad son parte de los esfuerzos que promueven las Directrices, pero son además derechos garantizados en la CDN. Por lo tanto, tienen **carácter vinculante y son un deber de los Estados**.

Además de trabajar para mejorar la financiación, la cobertura y la eficacia, es necesario pensar en estrategias y políticas de manera innovadora, que atiendan a la diversidad cultural, étnica y geográfica de cada comunidad y a la evidencia y resultados de los programas existentes en la materia. Así como diseñar respuestas a la medida de cada niño y niña representa un “mantra” para el trabajo en acogimiento alternativo, también lo debería representar a la hora de destinar recursos para prevenir la separación familiar. En materia de prevención de la separación familiar las recomendaciones abarcan un amplio espectro de respuestas que los Estados deberían brindar:

FOCO	MEDIDAS
EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el acceso universal a la educación. • Servicios de cuidado diario para niños menores de 7 años. • Horario extendido de guarderías y centros de cuidado diario. • Servicios a contrahorario de cuidado diario para madres y padres que trabajan en turnos nocturnos. • Respeto a las necesidades y particularidades de las comunidades indígenas y rurales en cuanto a contenidos y lengua.
SALUD	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el acceso universal a la salud. • Garantizar el derecho de niños, niñas y adolescentes a su salud sexual y reproductiva y a tomar decisiones informadas y responsables al respecto a través de servicios y educación sobre el tema. • Garantizar el acceso a métodos anticonceptivos modernos, en especial a adolescentes y jóvenes. • Programas de atención y apoyo para el embarazo adolescente, el abuso de sustancias psicoactivas y las enfermedades mentales. • Atención especializada para niños, niñas y adolescentes que han sufrido abuso sexual.
POBREZA	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda financiera a las familias más vulnerables a través de transferencias monetarias no condicionadas y transferencias no monetarias. • Estrategias de sensibilización y capacitación para autoridades, operadores del sistema de protección y del sistema judicial para terminar con las medidas de internación como reacción a la pobreza. • Garantizar el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda y al sistema judicial a nivel local y comunitario.
CRianza Y ACOMPAÑAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de acompañamiento psicosocial a familias no solo a través de centros de atención, sino también de seguimiento y acompañamiento en los hogares. • Servicios específicos destinados a hogares monoparentales, hogares de jefatura femenina, hogares con un niño o niña jefe de hogar. • Legislación y normativa que proteja el derecho al tiempo libre y a estar en familia, así como normativa que regule la baja por maternidad y paternidad y la lactancia. • Servicios de cuidado de respiro (<i>respite care</i>), en especial para familias en crisis, hogares con niños y niñas con discapacidad o enfermedades crónicas o mentales.
VIOLENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización y educación para padres, madres y cuidadores en las consecuencias e impacto de todos los tipos de violencia en niños y niñas y en alternativas de crianza positiva. • Servicios de apoyo y acompañamiento a niños y niñas y familias que han vivido violencia doméstica y violencia sexual. • Establecimiento de mecanismos accesibles y seguros de denuncia para niños y niñas y sensibilización en sus derechos. • Capacitación del personal del sistema educativo y de salud en la detección temprana de situaciones de violencia. • Mecanismos independientes de investigación de cada denuncia además de mecanismos judiciales ágiles contra los acusados. • Medidas de reparación de los derechos de los niños y niñas víctimas de violencia.

FOCO	MEDIDAS
GÉNERO- CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS MASCULINIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de sensibilización y capacitación a varones adultos y niños en cuanto a las responsabilidades parentales y corresponsabilidades en las tareas del hogar y el cuidado familia • Estrategias de sensibilización y educación para romper con visiones culturales arraigadas en cuanto a los roles de género y las relaciones de poder entre los géneros, para erradicar la violencia sexual y el acoso. • Adopción de convenios internacionales y adopción de legislación local sobre pensión alimenticia y sensibilización a madres y padres sobre este derecho.
MIGRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar los derechos de los niños migrantes en los países de acogida, sensibilización de técnicos y operadores del sistema judicial sobre estos. • Necesidad de contar con estudios profundos de las consecuencias de la migración en la desintegración familia • Programas específicos de apoyo a niños y niñas cuyas madres o padres han migrado por razones económicas. • Programas de asesoramiento y apoyo a madres y padres que piensan emigra
DISCAPACIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de cuidado de respiro (respite care) para aliviar a madres y padres de las tareas de cuidado y apoyo y seguimiento psicosocial • Programas y servicios de apoyo para ejercer el derecho a la educación, la salud, el esparcimiento y el disfrute del tiempo libre • Medidas que incluyan la educación de padres, madres y hermanos en la discapacidad, sus causas, pero también en las necesidades físicas y mentales únicas de cada niño y niña* (CIDH, 2013). • Apoyo psicológico receptivo a la presión y dificultades que implica para las familias cuidar de niños y niñas con discapacidad (CIDH, 2013)
DISCRIMINACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas públicas y medidas para combatir la discriminación a colectivos indígenas, afrodescendientes y otros colectivos. • Disponer de medidas de discriminación positiva para romper los ciclos de pobreza y exclusión de estas comunidades.
INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los sistemas de información con datos actualizados y completos sobre el sistema de protección y todos los programas que lo componen. • Contar con instancias de monitoreo y evaluación periódicas y evaluaciones independientes. • Establecer mecanismos de participación activa de niños y niñas en el control y monitoreo de la calidad de servicios y programas y en su diseño.

El Comité de los Derechos del Niño y la Niña* realiza periódicamente a los Estados parte recomendaciones con base en la CDN que también tienen en cuenta las Directrices y sus recomendaciones, desde su lanzamiento. Para un detalle de las recomendaciones realizadas a cada país, ver Anexo.

05.
PREVENCIÓN DEL
INGRESO A LAS
MODALIDADES
ALTERNATIVAS DE
CUIDADO⁶



La prevención del ingreso a las modalidades de cuidado alternativo (*gatekeeping*) es un **mecanismo bisagra** de alta relevancia entre el principio de necesidad y el principio de idoneidad. Representa la instancia por la cual, a través de un análisis exhaustivo de la situación del niño o niña y su familia, **se previene o desalienta la necesidad de separación familiar**, y se deriva la familia a servicios preventivos de primer y segundo nivel o se decide que la separación es la medida necesaria y se procede a evaluar a través del **principio de idoneidad** la respuesta más adecuada para el niño o niña. Este mecanismo tiene la función explícita, como su nombre lo indica, de cerciorarse de que la medida de separación sea utilizada de **forma excepcional** y así **evitar separaciones innecesarias** (Aldeas Infantiles SOS, 2016).

EN SÍNTESIS: PREVENCIÓN DEL INGRESO A LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

La prevención del ingreso a modalidades de cuidado (*gatekeeping*) es el proceso a través del cual se asegura que el acogimiento alternativo se utilice solo de ser necesario y que el entorno de acogimiento sea el más adecuado a la situación y necesidades particulares de cada niño y niña (Cantwell, et al., 68), y se considere su interés superior para la toma de decisiones.



A TRAVÉS DE ESTE MECANISMO SE ESPERA, ENTRE OTRAS COSAS:

- Prevenir la separación familiar cuando la única razón es la pobreza.
- Garantizar el apoyo a la familia y que las opciones de acogimiento por familiares hayan sido consideradas antes de disponer de una medida de acogimiento alternativo.
- Evaluar las mejores opciones de cuidado cuando la madre, el padre o los cuidadores principales estén privados de libertad.
- Prohibir el reclutamiento directo de niños y niñas para su acogimiento por parte de los proveedores de cuidado o que niños y niñas sean entregados directamente a un centro de cuidados sin mediar una evaluación y un dictamen de la autoridad competente.
- Disponer el acogimiento residencial después de un examen riguroso que justifique que es la opción más indicada.
- Revisión periódica de la medida de protección para asegurar su idoneidad y necesidad.



Este mecanismo de prevención al ingreso a las modalidades de cuidado alternativo actúa como **elemento bisagra** entre los servicios y **programas preventivos** y los programas y **servicios reactivos** que todo sistema de protección debe tener.

⁶ No hay una terminología única para la traducción al español del término *gatekeeping*. Aquí se optó por utilizar la traducción incluida en el Manual Avanzando.

5.1 FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO DE PREVENCIÓN DEL INGRESO A LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

De acuerdo con las Directrices y el Manual Avanzando, puede haber diferentes formas de llevar adelante el mecanismo: un solo organismo específicamente designado o más de uno si se quiere separar la instancia de establecer la necesidad de la instancia de determinar la idoneidad de la medida. Las Directrices ponen el acento en recomendar evaluaciones exhaustivas e individuales realizadas por profesionales y personal técnico idóneo cuando se determine la necesidad de cuidados alternativos (Cantwell, et al., 2012, 69).

El Manual Avanzando también recomienda que el organismo encargado de evaluar cada caso y tomar la decisión se base en la legislación y la normativa oficial que defina un **protocolo de actuación para la determinación de la mejor decisión de forma independiente** (CELCIS, 2016). Asimismo, se debe exigir que los procesos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado sean respetados por todos los proveedores de cuidado alternativo privados y públicos, y que **sea cumplida la prohibición de acoger niños o niñas directamente**, sin el debido proceso (Cantwell, et al., 2012), o de buscar de manera activa niños o niñas para completar el cupo de un centro o institución.

Cuando la evaluación de la situación determina que la separación no es la medida indicada, se debe ofrecer a la familia apoyo financiero, seguimiento psicosocial, mediación de conflictos familiares, grupos de apoyo para padres y madres en la misma situación y otras medidas de soporte necesarias para que el niño o la niña pueda permanecer con su familia en el marco del respeto de sus derechos (ver nivel primario y secundario de prevención). En cambio, cuando la evaluación determina que la separación familiar es necesaria, se deberá primero fomentar el acogimiento informal en el entorno familiar ampliado del niño o niña. Si esto no es posible, se deberá estudiar qué alternativa de acogimiento formal es la más idónea de acuerdo con las necesidades, características e interés superior de cada niño o niña.

El proceso debe respetar el derecho de niños y niñas y sus familias a recibir información apropiada en cada momento y su derecho a participar y a que su opinión sea tenida en cuenta en la decisión que se tome (Cantwell, et al., 2012, 74). **La medida debe tener objetivos claros**, es decir, brindar estabilidad, seguridad y apoyo al niño o niña, independientemente de la modalidad o modalidades que se requieran para su situación.

Por último, **la revisión periódica** de la medida, establecida en la CDN y explicada en detalle en las Directrices y el Manual Avanzando, implica determinar si la medida sigue siendo idónea luego de un período de tiempo, preferiblemente **cada tres meses o menos**. Se entiende que si durante ese tiempo se trabaja en los objetivos establecidos en la medida de protección es posible que se puedan producir cambios significativos que posibiliten el reintegro del niño o niña a su familia de origen, la búsqueda de otra alternativa de cuidado más idónea o la permanencia en la modalidad actual. La revisión periódica, así como el proceso de decisión de la medida original, tiene que ser exhaustiva y participativa y asegurar que el niño o niña permanezca en acogimiento alternativo **por el menor tiempo posible y solo cuando sea necesario**. Al igual que el proceso hacia la medida original, debe ser realizada por **equipos multidisciplinarios idóneos** y basarse en el interés superior del niño o niña*, además de ser objetiva (CIDH, 2013, 105).

5.2 PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL QUE DEBEN REGIR LA PREVENCIÓN DEL INGRESO A MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO⁷

En América Latina, además de las recomendaciones de las Directrices y el Manual Avanzando, existe una serie de principios del derecho internacional (CIDH, 2013) que los Estados deben respetar y cuyos sistemas de protección deben tomar para el efectivo cumplimiento de los principios de necesidad e idoneidad y el mecanismo de prevención del ingreso a cuidado alternativo, tanto en la normativa como en las políticas públicas.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

- El principio de legalidad refiere explícitamente al cambio de paradigma de la **doctrina de la situación irregular a la doctrina de protección integral del niño y la niña** y, por tanto, a entender a **los niños y niñas como personas titulares de derechos**. Por ende, cualquier decisión que represente un límite al derecho a vivir en familia debe basarse en **criterios objetivos y previstos en la normativa, y seguir el debido proceso legal**.
- El principio pretende **evitar interpretaciones subjetivas**, estereotipadas o basadas en prejuicios sobre las razones que pueden desembocar en una medida de protección que implique la separación familiar.
- Además de legal, **la justificación de la medida debe ser legítima**. No toda normativa es idónea y suficiente para justificar una medida de protección, debe además ser **objetiva y razonable, y reducir la posibilidad de ser aplicada arbitrariamente**.
- Para evitar que se cite el interés superior del niño y la niña* para fundamentar estereotipos o valoraciones morales de quienes toman las decisiones, se hace hincapié en la necesidad de una evaluación de la realidad del niño o niña*, los comportamientos específicos de sus cuidadores y el impacto negativo en el goce de sus derechos de forma objetiva y probada. De ahí la relevancia de contar con **profesionales especializados para realizar una evaluación objetiva y completa de la situación de la familia y el niño o niña**.

PRINCIPIO DE DILIGENCIA EXCEPCIONAL

Abarca todo el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes en cuanto a la medida de protección que implique la separación y el ingreso a una modalidad alternativa de cuidado. Esto implica:

- La diligencia en el estudio de las circunstancias que afectan al niño o niña.
- La valoración objetiva de su impacto en los derechos del niño o niña.
- La justificación de las decisiones.
- **La celeridad en la toma de decisiones.**
- La revisión periódica de las decisiones.

¿Por qué es necesario este principio? La edad y el paso del tiempo son factores importantes en la formación de lazos afectivos y vínculos familiares y el desarrollo de la personalidad y la identidad de un niño o niña, especialmente en edades tempranas, por tanto, la diligencia excepcional está dada por ese factor tiempo que puede provocar daños irreversibles al desarrollo y la personalidad de un niño o niña (CIDH, 2013, 136).

⁷ Basado en CIDH, 2013.

PRINCIPIO DE ESPECIALIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

De acuerdo con el deber de protección especial que emana de la CDN y del derecho internacional, los Estados deben disponer no solo de profesionales, sino también de normas, instituciones, procedimientos e intervenciones que permitan responder adecuadamente a las particularidades de niños y niñas y a la defensa de sus derechos.

Para ello, el Estado debe contar con:

- **Instituciones públicas y privadas para promover y proteger los derechos de la niñez.**
- Estas instituciones deben contar con **personal técnico formado y capacitado** en los derechos de la niñez para atender sus requerimientos y necesidades.
- **Autoridades administrativas y judiciales especializadas** para tomar decisiones hacia la efectiva protección de la niñez.
- **Procedimientos administrativos y judiciales adaptados** para poder tomar decisiones con base en el interés superior de cada niño o niña e **incluir la participación y la opinión de cada niño y niña y su familia** en la determinación de la medida.

PRINCIPIO DE EXCEPCIONALIDAD Y TEMPORALIDAD

- Este principio garantiza que antes de la definición de la medida de separación se hayan realizado todos los esfuerzos posibles para apoyar y orientar a la familia (medidas de prevención de la separación).
- De esta forma se garantiza **el carácter temporal de la medida** ya que el principio de excepcionalidad está orientado a objetivos específicos de restitución de derechos y a la reintegración del niño o niña a su medio familiar lo más pronto posible.
- Para el cumplimiento del principio de temporalidad de la medida, **su revisión periódica** y examen exhaustivo son imprescindibles.

PRINCIPIO DE GARANTÍAS Y PROTECCIÓN JUDICIAL

- Las medidas de protección que impliquen la separación familiar deben ser tomadas mediante un procedimiento en el que se observen **todas las garantías aplicables a la afectación de un derecho**.
- Por tratarse de niños y niñas la CIDH ha señalado que es importante reconocer la diferencia de hacer cumplir esta disposición y la disposición de medidas específicas para que puedan ejercer efectivamente sus derechos y gozar de garantías.
- Entre esas garantías, cuando corresponda, el niño o niña debe tener la **debida asistencia letrada** y disponer **la plena consulta**, así como la de sus padres, madres o cuidadores, en todas las fases del proceso, de acuerdo con su desarrollo evolutivo.
- Los **procedimientos deben ser accesibles** para asegurar la comprensión del niño o niña y habilitar su ejercicio de derechos.

5.3 SITUACIÓN REGIONAL SOBRE EL MECANISMO DE PREVENCIÓN DEL INGRESO A LAS MODALIDADES DE CUIDADO ALTERNATIVO Y LOS PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL

Un estudio realizado por Aldeas Infantiles SOS en 2016 que analiza la legislación de Argentina, Colombia, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela da cuenta de amplias disposiciones normativas e incluso legislativas establecidas en cada uno de los países. También México, por ejemplo, ha transformado su legislación en 2014 con la aprobación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. A pesar de estas constataciones positivas, existen también brechas entre la normativa y la práctica en cada uno de los países estudiados.



EJEMPLOS DE NORMATIVA ORIENTADA POR LAS DIRECTRICES ARGENTINA

La normativa sobre la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado está incluida en Argentina en los “Lineamientos nacionales en materia de niños, niñas y adolescentes carentes de cuidados parentales”. Estos lineamientos incluyen (Aldeas Infantiles, 2016):

- La excepcionalidad de la medida.
- La transitoriedad de la medida.
- Su revisión periódica.
- Preferencia de acogimiento informal por parte de la familia extensa.



EJEMPLOS DE NORMATIVA ORIENTADA POR LAS DIRECTRICES CHILE

En el caso de Chile, el mecanismo está a cargo del tribunal de familia. La normativa establece dos tipos de medidas posibles a adoptar por el tribunal:

- Medidas de ingreso del niño o niña, de su familia o de quien lo tenga bajo su cuidado a programas o servicios de apoyo.
- Medidas de ingreso del niño o niña a un centro de tránsito u hogar residencial. En cada caso debe tener preferencia el cuidado alternativo por parte de familiares de lazos consanguíneos o personas que gocen de la confianza del niño o niña (Aldeas Infantiles, 2016).

En varios países el mecanismo de prevención del ingreso a modalidades alternativas de cuidado es formalizado en los juzgados. Estos son los casos de países como Bolivia, Honduras y Guatemala. En la mayoría de los países del Caribe, la decisión, en cambio, es tomada por un organismo administrativo. En países como Costa Rica, El Salvador o Brasil las decisiones pueden ser tomadas por ambas vías (CELCIS, 2016).

Un aspecto sensible en la práctica está referido a **la selección de casos y la detección de situaciones** que terminan siendo estudiadas por el mecanismo de prevención del ingreso a modalidades alternativas de cuidado. Muchas veces las situaciones son detectadas por personas que trabajan en los ámbitos educativos, de salud, servicios sociales, poder judicial u otras dependencias estatales. Sin embargo, en varias zonas de la región la policía es quien cumple el rol de detectar y derivar al organismo competente situaciones de niños y niñas en riesgo.

Esta situación se da con frecuencia en Brasil, Guatemala, Paraguay y Uruguay (UNICEF, 2013). En el caso de este último, la actuación policial fue responsable del 49% de los casos que llegaron al sistema de protección en 2008 (UNICEF, 2013) y tiene asignada esa competencia por parte de la legislación (CIDH, 2013). La evidencia señala numerosas actuaciones policiales en las cuales se realizan detenciones arbitrarias especialmente dirigidas a niñez en situación de calle en países como Honduras o Paraguay (CIDH, 2013). En Guatemala este tipo de operaciones policiales con niños y niñas en situación de calle se denominan “rescates”, en ellas los niños son trasladados directamente a instituciones de cuidado (CIDH, 2013). Parece razonable que quienes están en una situación de vulnerabilidad de sus derechos sean en todo momento atendidos por personal calificado y sensibilizado en sus derechos y necesidades específicas, asimismo UNICEF (2013) ha recomendado que estos niños y niñas no sean captados ni por el mismo

personal ni en las mismas dependencias que quienes han cometido algún delito o están en situación de conflicto con la ley. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado su preocupación por actuaciones policiales que parecen tener el rol de control social de la población en riesgo y vulneración más que un enfoque de protección y restitución de derechos de la niñez (CIDH, 2013, 102).

Otra problemática con respecto a **la excepcionalidad de la medida de separación** tiene que ver con situaciones en donde se dispone la medida como forma de aleccionar tanto a padres en sus responsabilidades de cuidado como a niños y niñas con conductas problemáticas. Bajo la doctrina de la situación irregular era algo común que incluso a solicitud de padres o tutores se los niños fueran internados **por conductas de riesgo**. Desde una perspectiva de protección de los derechos humanos estas situaciones no tienen cabida. La CIDH (2013, 93) ha manifestado que la protección de niños y niñas en situación de vulnerabilidad no debe ser confundida con medidas punitivas. Este tipo de situaciones ha sido detectado en países como Jamaica y Guatemala. “La Comisión considera que la detención de un menor de edad por actos no delictivos, sino sencillamente porque se encuentra en una situación de abandono social, riesgo, orfandad o vagancia, representa un grave peligro para la infancia [...]. El Estado no puede privar de su libertad a niños y niñas que no han cometido hechos tipificados como delitos, sin incurrir en responsabilidad internacional por violación del derecho a la libertad personal (artículo 7 de la Convención)” (CIDH, 2013, 95).

A pesar de que las competencias y roles aparecen en la legislación de la mayor parte de países de la región, se constatan ingresos a alternativas de cuidado **sin el debido mecanismo de prevención del ingreso y que incumplen los principios de garantías y protección judicial**. En Paraguay el 44% de niños, niñas y adolescentes que vive en instituciones no contaba con una orden judicial que hubiera dispuesto esa medida (Aldeas Infantiles SOS, 2016). Situaciones similares se observan en Perú (Aldeas Infantiles SOS, 2016), Guatemala, México (UNICEF, 2013) y Haití (CE, 2017). Esta situación representa una falta muy grave de los sistemas de protección en la región, ya que esos niños y niñas no contaron con el debido proceso, muchos de ellos han sido separados innecesariamente de sus familias y tampoco cuentan con una planificación del acogimiento que les permita en el corto o mediano plazo la reunificación familiar, atendiendo al principio de **excepcionalidad y temporalidad**.

Con frecuencia, **no se toma en cuenta cuál es la alternativa más idónea** para cada caso, sino que la medida se decide en torno a las vacantes que existen en las alternativas disponibles. Frente a la falta de una gama de opciones que responda a distintos perfiles y situaciones, las autoridades encargadas de evaluar caso a caso definen la medida con base en los cupos disponibles, que en su mayoría corresponden a centros de atención o instituciones, ante la falta de otras opciones de tipo familiar. La escasez de diversas opciones de acogimiento, como establecen las Directrices, dificulta en muchos países las posibilidades reales de cumplir con el principio de idoneidad y con el mecanismo en general. En el caso de Colombia, un fuerte obstáculo para aplicar el principio de idoneidad es la disponibilidad de cupos en las modalidades alternativas de acogimiento. En el caso de Uruguay, informantes calificados señalan que el niño es enviado “a donde hay lugar” (CE, 2017, 60).

En Uruguay otro problema identificado está en los tiempos del poder judicial para pronunciarse sobre una medida y las dificultades de cumplir con la **diligencia excepcional**: “la realidad” es que “los procesos se demoran más allá de lo adecuado o de lo esperable” y “seguimos con un altísimo índice de niños y niñas* internados, y eso es responsabilidad de los jueces, los defensores y del Ministerio Público [...] la justicia acá tarda y las resoluciones se adoptan más allá del tiempo razonable. Estamos provocando un daño” (Cavalli, *la diaria*, 2017).

En relación con la **revisión periódica de la medida y el principio de temporalidad**, las brechas también son importantes en toda la región. Algunas legislaciones, como la de El Salvador, disponen de un mecanismo de revisión de la medida de frecuencia trimestral, en el que participan autoridades judiciales y administrativas (UNICEF, 2013). Sin embargo, la situación de El Salvador, más que la norma, es una excepción en el contexto regional.



REVISIÓN PERIÓDICA DE LA MEDIDA. NECESIDAD DE REFORZAR LA NORMATIVA

A pesar de que la disposición es parte del artículo 25 de la CDN y de la recomendación del Comité de los Derechos del Niño y Niña* realizada en 2015 al país, en Uruguay la normativa no establece un mecanismo específico para la revisión de las medidas de separación del niño o niña de su familia de origen. La consecuencia de esto es la permanencia innecesaria de niños y niñas en acogimiento alternativo y la falta de incentivos para el trabajo con la familia de origen en aras de la reintegración. Una situación similar sucede en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana (UNICEF, 2013).



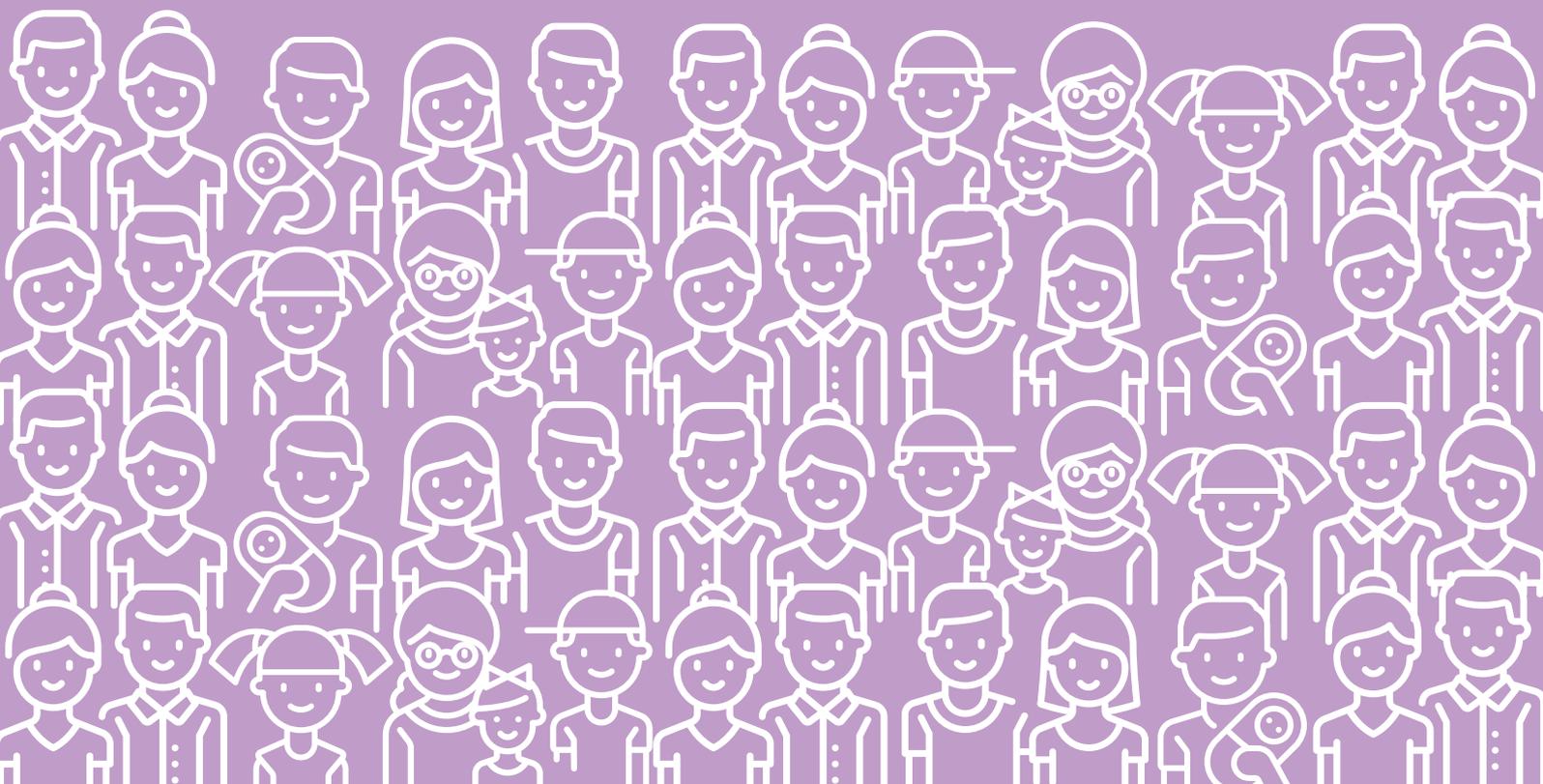
REVISIÓN PERIÓDICA DE LA MEDIDA. BRECHAS EN LA PRÁCTICA

De 351 niños y niñas que en 2008 estaban institucionalizados en Buenos Aires, Argentina, el 40% llevaba entre 1 y 2 años de permanencia, el 38,2% entre 3 y 6 años y solo el 6,3% llevaba menos de 1 año (UNCIEF, 2013, 49). En Chile, la duración de la medida depende de la modalidad alternativa de cuidado. En el caso de modalidades para niñez con discapacidades el promedio es de 9,2 años (UNICEF, 2013, 49).

Pero también hay otras dificultades en relación con el cumplimiento del mecanismo de prevención al ingreso a cuidados alternativos en la práctica en lo referente a **los principios de especialización y profesionalización y de legitimidad**. Por un lado, se observan en algunos países actitudes sesgadas por parte de operadores políticos y técnicos que entienden la continuidad de instituciones de larga escala y orfanatos como algo positivo. Por otra parte, es necesario confrontar los prejuicios y la discriminación contra ciertos colectivos de niños y niñas y sus familias ya mencionados (indígenas, afrodescendientes, con discapacidad) que los tomadores de decisiones y técnicos pueden tener al respecto de estos grupos sobrerrepresentados en los establecimientos residenciales.

La Defensoría del Pueblo de Perú ha realizado preocupantes observaciones en este sentido. La normativa en Perú contiene una categoría residual genérica y otra categoría denominada “carencia de cualidades morales de los padres”, lo que abre la posibilidad de establecer una medida de separación con base en juicios y valores morales y subjetivos personales de los responsables de tomar las decisiones en vez de basarse en elementos objetivos y el interés superior del niño. El mismo organismo ha reportado casos en los que se ha dictado la medida de separación aduciendo motivos que no están contemplados en la normativa (CIDH, 2013, 80) y por tanto **incumpliendo con el principio de garantías y protección judicial y de excepcionalidad de la medida**.

06.
EL PRINCIPIO
DE IDONEIDAD.
MODALIDADES
ALTERNATIVAS DE
ACOGIMIENTO



El principio de idoneidad, por un lado, busca que todo proveedor de cuidado alternativo esté en general apto y cumpla con todas las condiciones necesarias para atender y promover y respetar los derechos de niños y niñas. Pero, además, el principio de idoneidad garantiza que la alternativa de cuidado seleccionada responda a la situación, necesidades y características del niño o niña de la mejor forma (CE, 2017).

EN SÍNTESIS: EL PRINCIPIO DE IDONEIDAD

“Todos los entornos de cuidado deben cumplir con estándares mínimos generales con respecto a, por ejemplo, las condiciones y el personal, el régimen, el funcionamiento, la protección y el acceso a servicios básicos (educación y salud en particular)” (Cantwell, *et.al.*, 2012).



A TRAVÉS DE ESTE MECANISMO SE ESPERA, ENTRE OTRAS COSAS, QUE:

- El entorno de cuidado satisfaga de la mejor forma las necesidades y características del niño o niña* en cada momento.
- Se cuente con una variedad de entornos de cuidado familiar y otros entornos para poder evaluar y determinar cuál opción de cuidado es la más adecuada a cada caso.
- Se cuente con un procedimiento oficial y sistemático para determinar la opción más adecuada (prevención del ingreso a modalidades alternativas de cuidado, ver sección 5).



La gama de opciones debe dar prioridad a soluciones basadas en la familia y la comunidad (Directriz 53). Las Directrices reconocen el acogimiento de tipo familiar, en ámbitos familiares y los centros residenciales como respuestas complementarias siempre que cumplan con estándares de calidad adecuados y sean utilizados **cuando se crea que son la mejor medida** (Cantwell, *et.al.*, 2012, 23).

El Manual Avanzando también marca ciertas garantías que todo entorno de acogimiento debe cumplir:

- Garantizar el cumplimiento de los derechos humanos.
 - Garantizar el acceso a servicios básicos, en especial educación y salud.
 - Contar con recursos humanos calificados.
 - Promover y facilitar el contacto del niño o niña con su familia de origen.
 - Proteger a los niños y niñas* de la violencia y la explotación.
 - Establecer un proceso de acreditación y un registro para todos los proveedores de cuidado alternativo con base en criterios rigurosos.
 - Establecer mecanismos independientes de inspección de los proveedores de cuidado.
-

6.1 MODALIDADES ALTERNATIVAS DE ACOGIMIENTO, REALIDADES Y BRECHAS

6.1.1 ACOGIMIENTO EN FAMILIA AMPLIADA Y ACOGIMIENTO INFORMAL

Como se menciona en el capítulo 5, las Directrices recomiendan que de ser necesaria la separación del niño de su familia nuclear de origen se busquen alternativas dentro de la familia extendida o con personas de confianza. El mantenimiento del niño o niña dentro de la familia ampliada respeta el derecho del niño a su identidad y a vivir en familia al mismo tiempo que facilita los procesos de revinculación con sus progenitores, objetivo por el cual se establecen las medidas temporales de separación familiar (CIDH, 2013) —salvo que la revinculación sea contraria al interés superior del niño y la niña—. Solo en situaciones en que la familia extensa no pudiera o no quisiera hacerse cargo del cuidado del niño o niña o el hecho de que se hiciera cargo fuera en contra de su interés superior se deberá buscar una medida alternativa de acogimiento (CIDH, 2013).

Esa recomendación está también recogida en varias de las normativas de la región. En Uruguay, por ejemplo, el protocolo indica que ante una medida de separación “la idea, en todos los casos, es que el niño o niña* pueda volver con su familia de origen; si esto no es posible, se recurre a la modalidad de acogimiento de la familia extensa —tíos, abuelos— y si eso tampoco es posible se acude a este otro tipo de estrategias [familias de acogidas]” (Lindner, *la diaria*, 2017).

Por otro lado, la mayor parte de los niños y niñas que no viven con sus progenitores se encuentran en acogimiento informal. Esta es una tendencia no solo en América Latina, sino en todas las regiones del planeta (CELCIS, 2016). Bajo este tipo de arreglos, niños y niñas que pierden el cuidado parental quedan al cuidado de otros familiares o personas de confianza (tanto de los padres como de los propios niños). Muy a menudo, este tipo de arreglos se decide también informalmente sin que medie autoridad administrativa o jurídica. Esto hace difícil contar con información precisa sobre la realidad de la niñez en cuidado informal y la calidad del cuidado que recibe. Algunas de las razones por las que niños y niñas se encuentran en arreglos informales son: el fallecimiento de ambos progenitores, la ausencia de ambos progenitores, debido por ejemplo a procesos migratorios, la insuficiencia de recursos materiales y financieros para la crianza (CIDH, 2013). La mayoría de quienes proveen cuidado informal son, en todas las regiones del planeta, mujeres, jefas de hogar, abuelas de los niños y niñas (UNICEF, 2011).

Por un lado, el acogimiento informal es valorado positivamente porque responde a arreglos comunitarios y propios de la cultura de cada lugar (CE, 2017). De esta forma el niño o la niña no se desarraiga de su entorno ni pierde el vínculo con su familia extensa, comunidad, lengua y cultura de origen. A pesar de esto, existen ciertos reparos y se han identificado situaciones donde los arreglos informales esconden **realidades de abuso y explotación infantil**. Las formas más extremas se dan en países como Haití, con los *rastavek*, a través de los que niños y niñas de familias muy pobres son entregados a familias con más recursos para cubrir sus necesidades alimenticias y educativas a cambio de realizar trabajos domésticos o forzados para las familias que los acogen (CIDH, 2013). Aproximadamente 300.000 (1 de cada 15) niños y niñas viven en Haití bajo este sistema de explotación, considerado una forma moderna de esclavitud por parte de organizaciones como Walk Free (2016). En países como Paraguay y Perú prácticas similares se dan con niñas bajo la denominación de “criaditas” (CIDH, 2013).

La falta de monitoreo, seguimiento y apoyo por parte de los Estados a niños y niñas en acogimiento informal conlleva otra serie de dificultades. A menudo, frente a las dificultades financieras que implica asumir la crianza de niños y niñas por parte de la familia extensa, se da la movilidad de un entorno a otro para repartir la carga financiera, lo que repercute negativamente en la estabilidad de ese niño o niña (CE, 2017). La bibliografía consultada también señala que, ante la falta de apoyo financiero y psicosocial a los cuidadores informales, este tipo de modalidad se convierte en el paso previo para que el niño o niña termine en una alternativa formal de acogimiento (CE, 2017).



NIÑOS Y NIÑAS JEFES DE HOGAR – DIRECTRIZ 37

- Un caso particular lo representan los hogares cuyo jefe o jefa es un niño o niña. Las Directrices señalan que, bajo ciertas circunstancias, estos hogares deberían ser considerados como **grupos familiares que requieren apoyos específicos, seguimiento y protección**, en lugar de tratarlos como niños sin cuidado parental que requieren acogimiento alternativo (Cantwell, *et.al.*, 2012).
- En muchas situaciones, y cuando se los consulta debidamente, los niños y niñas prefieren este arreglo a otras opciones de acogimiento alternativo e incluso al cuidado de la familia ampliada o extensa. En estos casos los hermanos se resisten a soluciones que los separen y en muchos casos existen temores fundados de ser vulnerados o explotados en arreglos de cuidados que involucren a la familia extensa.
- Por eso, la protección debe estar garantizada por parte del Estado, especialmente en cuanto al acceso a servicios básicos, educación, salud y vivienda y los derechos de sucesión (CIDH 2013).
- Las Directrices hacen especial énfasis en que los niños y niñas jefes de hogar deben ser respetados en sus derechos como cabezas de familia, en tanto que sus derechos inherentes a su condición de niño o niña también deben ser también salvaguardados.

En síntesis, la ausencia de los Estados en la organización y seguimiento a estos arreglos tiene tres grandes consecuencias. Por un lado, los Estados carecen de información sobre cuántos y cómo son cuidados los niños y niñas en cuidado informal. En segundo lugar, los cuidadores informales no están comprendidos en los programas sociales o beneficios que otras familias reciben para apoyar la crianza de niños y niñas, lo que contribuye a la vulnerabilidad e inestabilidad de estos últimos. Finalmente, bajo estos arreglos, las tareas de protección infantil representan un desafío mayor que en entornos de acogimiento formal (CE, 2017). UNICEF (2011) ha recomendado **que los Estados tomen un papel más activo en proteger a niños y niñas en cuidado informal**, ya que requieren de apoyo y protección similar a quienes están en cuidados alternativos formales.

6.1.2 ACOGIMIENTO FORMAL Y BRECHAS EN CUANTO A LAS RESPONSABILIDADES DE LOS ESTADOS

La evidencia indica para la región que los arreglos de cuidado residencial siguen siendo la modalidad más extendida en cuanto al número de niños y niñas en cuidados alternativos formales (CELCIS, 2016; CE, 2017). A pesar de que en varios países se constata un creciente uso de familias de acogida, como en Argentina, Chile, Colombia y Ecuador, entre otros, la tendencia general es una prevalencia del cuidado residencial. De igual forma, se constata en varios informes que los esfuerzos por desinstitucionalizar los cuidados alternativos son débiles o inexistentes en algunos países, en tanto que, en otros, directamente se continúan promoviendo los cuidados institucionales como una opción válida y adecuada para el cuidado de niños y niñas (UNICEF, 2013).

En Chile, por ejemplo, donde la modalidad de familias de acogida atiende a un tercio de los niños y niñas en cuidado alternativo, se constata una resistencia a acoger niños y niñas que no pertenezcan a la familia, en especial cuando se trata de niños con discapacidad, grupos de hermanos o niños y niñas mayores (UNICEF, 16-17). De hecho, la mayor parte de las familias de acogida son en Chile arreglos informales de familia extensa que han sido formalizados (CE, 2017). En Uruguay, los datos de 2017 indican que 180 niños y niñas son atendidos a través de familias de acogida, pero la demanda sin atender llega a 577 niños y niñas menores de siete años que viven en hogares residenciales (*la diaria*, 2017).

La modalidad de familias de acogida también presenta, como otras modalidades, serias dificultades relacionadas con las debilidades institucionales ya mencionadas en otras secciones del documento y que no tienen que ver precisamente

con el tipo de modalidad, sino con **la falta de recursos financieros, técnicos y humanos para dotar a esas alternativas de acogida de la calidad que requieren**. La evidencia indica desafíos en cuanto a estándares de calidad, dificultades o carencias de personal formado de manera adecuada, procesos débiles o inadecuados de selección, capacitación y retención de familias de acogida (en Uruguay se estima que solo el 10% de las familias de acogida repetirá la experiencia), y procesos débiles o inadecuados de agrupación de familias de acogida con los perfiles de niños o niñas que requieren de esos cuidados (CELICS, 2016). Además, se constata falta de monitoreo de los centros y apoyo insuficiente a los niños y niñas.

El informe realizado para la Comisión Europea (2017) señala la preocupación de que los procesos de desinstitucionalización sean entendidos de una forma superficial como la sustitución de una modalidad (cuidado institucional) por otra (familias u hogares de acogida). El mismo informe sostiene que, antes de nada, se debe evaluar en profundidad si el modelo de familias de acogida es una alternativa válida y adecuada para el entorno cultural y social donde se piensa intervenir o si no cabría en su lugar buscar en las propias comunidades aquellos arreglos informales que, arraigados en ellas, puedan brindar más apropiación y mejores resultados.

En varios países se han iniciado procesos de reducción de la cantidad de niños en establecimientos de gran escala a través del trabajo en revinculación familiar, la apertura de familias de acogida y la reducción del tamaño de hogares de acogida. Algunas **buenas prácticas**, aunque aún incipientes, se dan en Argentina, Brasil y Paraguay. Por medio del programa Jajatopa Jevy, en Paraguay, en 2010, el número de niños acogidos en modalidad familiar aumentó el doble en comparación con 2009. Así mismo, se reintegró un número importante de niños a su familia de origen y se logró el cierre de una de las nueve instituciones con las cuales el programa se planteó trabajar (UNICEF, 2013). En el caso de la provincia de Misiones, Argentina, se ha regulado en 20 el máximo de niños y niñas por centro de acogida; en el caso de Brasil, la normativa nacional también lo sitúa en 20 (CIDH, 2013).

La contracara de esas prácticas se da en países como Perú, El Salvador, Honduras y Guatemala (CIDH, 2013), que cuentan aún con **instituciones masivas**, como el Hogar Seguro de la Virgen en Ciudad de Guatemala, que en 2013 albergaba aún a más de 700 niños, niñas y adolescentes de los más diversos perfiles y con numerosas denuncias de violencia, trato negligente y otras vulneraciones de derechos (Plaza Pública, 2017).

Así como en el capítulo 2 se menciona la tendencia a asociar la implementación de las Directrices solo con procesos de desinstitucionalización, es importante aquí remarcar otros entendimientos problemáticos sobre su aplicación. Las Directrices y el Manual Avanzando son claros en señalar la necesidad de ofrecer una gama amplia de modalidades alternativas de cuidado. **Terminar con los grandes establecimientos institucionales que siguen predominando en la región no implica sustituirlos exclusivamente por familias de acogida**, sino que, con base en las características, prácticas culturales y necesidades de la población meta, se deben diseñar y ofrecer diferentes opciones que respondan a cada niño y niña de la mejor manera, incluidos arreglos alternativos que puedan proporcionar cuidados adecuados para niños con discapacidad, así como para grupos de hermanos, niños de 0 a 3 años o niños afectados por la migración, entre otros grupos vulnerables, y respetar los derechos de niños y niñas indígenas en cuanto a su cultura, lengua y espiritualidad.

Sin dejar de reconocer que la mayor vulneración de derechos se da en instituciones de gran escala, es necesario también reconocer que las prácticas institucionalizantes se dan también en otras modalidades alternativas. “Los daños de las instituciones son bien conocidos y difundidos sin embargo poco se conoce de los riesgos asociados a las formas de acogimiento alternativo familiares ya sean formales o informales [...] Hay riesgos en considerar que las respuestas que privilegian el acogimiento alternativo de tipo familiar son siempre incondicionalmente la respuesta deseada en cada caso” (CE, 2017, 8).

La cultura de la institucionalización no tiene que ver solo con el número de niños y niñas que se atiende ni con el tamaño de los establecimientos. Familias de acogida, pequeños centros residenciales, entre otras alternativas, también pueden contener elementos institucionalizantes y vulnerar los derechos de la niñez, y, por ello, tanto como la existencia

de diversas respuestas, es necesario que existan procesos con todas las garantías para evaluar la situación de cada niño o niña, como se presenta en el capítulo 5, y disponer en cada caso la alternativa más indicada.

En cuanto a los centros residenciales, la bibliografía consultada coincide en que estos deberían contar con un modelo descentralizado, basado en centros de reducido tamaño cercanos a las comunidades y que brinden atención personalizada a cada niño y niña, sensible a sus necesidades y características culturales, espirituales y lingüísticas, y orientada a objetivos claros y temporales que permitan el contacto con la familia de origen y la comunidad (CIDH, 2013; UNICEF, 2013).

“Los Estados tienen el deber de regular el establecimiento y el funcionamiento de las instituciones y los centros de acogimiento, públicos y privados, que tienda a uniformizar la autorización y habilitación de los mismos [...] la determinación de las condiciones y estándares mínimos para su funcionamiento, el establecimiento de mecanismos de supervisión y monitoreo de todos los centros e instituciones, sanciones en caso de incumplimiento, así como el establecimiento de obligaciones de registro y comunicación a las autoridades de los niños que se encuentran ubicados en un centro de acogimiento o institución” (CIDH, 2013, 138).

Los Estados deben contar con un marco regulatorio que cubra todos los aspectos de atención de niños y niñas también en centros residenciales y con las capacidades para vigilar su estricto cumplimiento. Entre los aspectos que ese marco regulatorio debe contener, la CIDH (2013) menciona:

- Requisitos y procedimiento de habilitación, autorización de funcionamiento y registro de los centros de acogimiento.
- Hacer público y actualizar periódicamente el listado de centros autorizados con la cantidad de plazas y su ocupación real.
- Prohibir la ocupación por encima del número de plazas establecido.
- Vigencia de la autorización, revisión y extensión.
- upuestos de revocación de la autorización.
- Requisitos y procedimientos para admitir el ingreso y autorizar el egreso de niños y niñas de centros de acogida.
- Condiciones de prestación del servicio y violaciones a los derechos.
- Estándares mínimos de calidad para la prestación y funcionamiento de los servicios que consideren la naturaleza y el objetivo de las medidas de protección.

Algo que constatan varios estudios sobre cuidados alternativos en la región es la débil capacidad de muchos Estados en sus funciones de **acreditación y registro de los proveedores de cuidados**. Salvo contadas excepciones, como el caso de Uruguay, la mayor parte de los servicios de cuidado alternativo es organizada y desarrollada por proveedores privados, muchos de los cuales operan sin acreditación y regulación por parte del Estado (UNICEF, 2013). Esta situación marca la necesidad imperiosa de que los Estados cuenten con capacidades adecuadas de autorizar, acreditar y registrar a todos los proveedores con el cumplimiento de estándares de calidad de la atención que brindan. La situación irregular en la que operan muchos servicios genera un subregistro de niños, niñas y adolescentes en instituciones y centros de cuidado en la región, así como un subregistro de los proveedores que brindan servicios, frente a la omisión de los Estados de cumplir con sus deberes en esta área.



REGISTRO Y ACREDITACIÓN. LAS BRECHAS EN LA REGIÓN

En Guatemala (CIDH, 2013) se inició un proceso de registro y acreditación de los proveedores de cuidado alternativo. Al momento de reportar la información muchos de estos centros no contaban con la habilitación ya que incumplían con los estándares establecidos. En Bolivia en 2013 se estimaba que solo el 60% de las instituciones y centros contaba con la acreditación para operar (CIDH, 2013) En Panamá se constató en 2013 que de 35 centros evaluados por el Estado 5 no contaban con habilitación para su funcionamiento (CIDH, 2013).

La región también presenta deficiencias y carencias en cuanto al control y monitoreo de instituciones de protección, tanto públicas como privadas. De acuerdo con las Directrices, la supervisión debe incluir visitas, anunciadas y no anunciadas, a todos los establecimientos. Es muy importante que se incluya a los niños y niñas y sus puntos de vista sobre los servicios que reciben (UNICEF, 2013).



SUPERVISIÓN Y MONITOREO. EL CASO DE CHILE

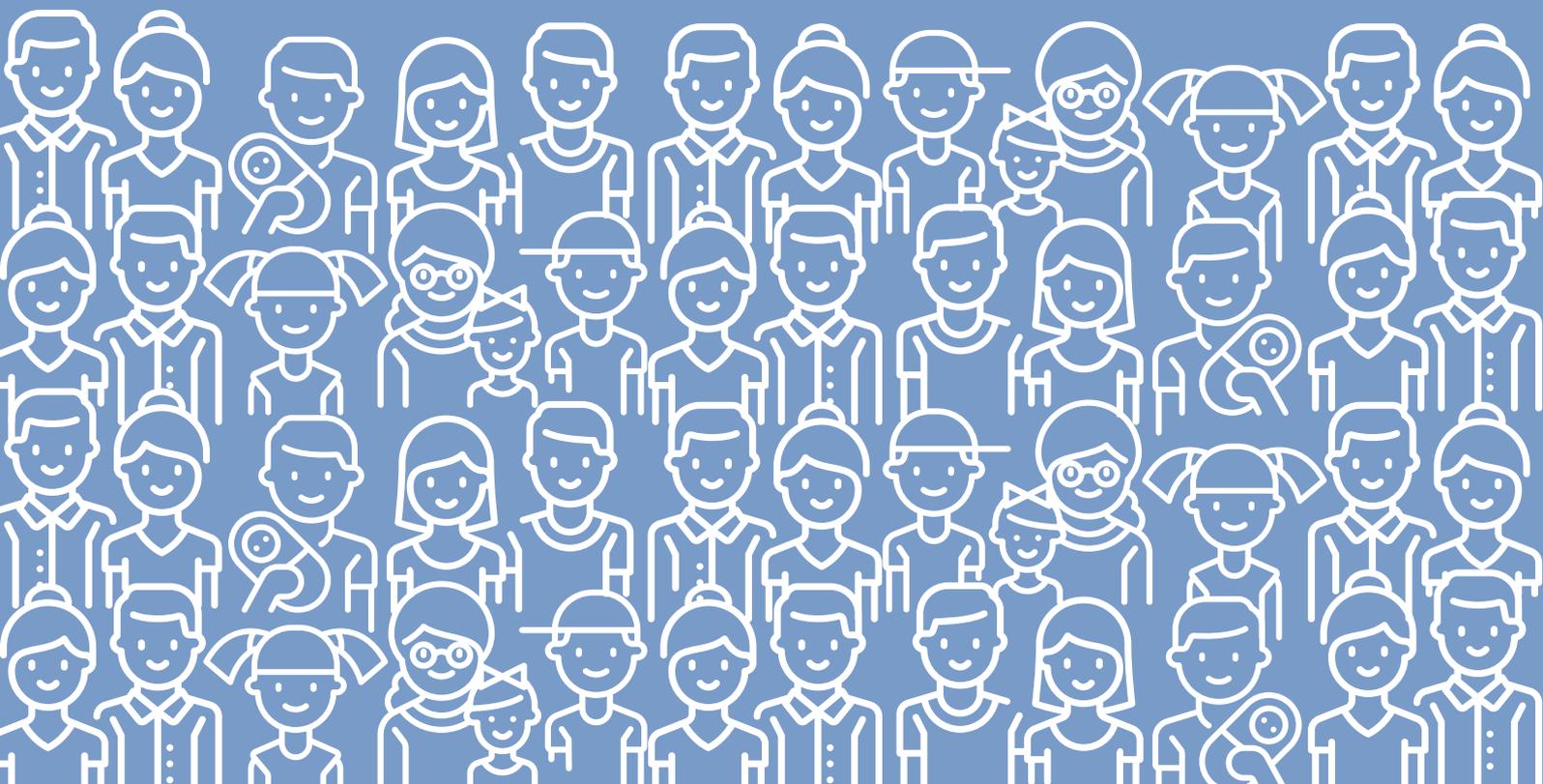
En Chile el mecanismo de supervisión a proveedores públicos y privados se realiza cada dos o tres meses, según la cercanía entre los centros y los equipos de seguimiento. La supervisión aborda aspectos programáticos y **los niños y niñas son escuchados y se expresan libremente**, además de responder encuestas sobre la atención que reciben. La presentación de los informes sobre cada centro supervisado, en la que también participa el personal, tiene plazos claros (CIDH, 2013).

En Chile el mecanismo de supervisión a proveedores públicos y privados se realiza cada dos o tres meses, según la cercanía entre los centros y los equipos de seguimiento. La supervisión aborda aspectos programáticos y los niños y niñas son escuchados y se expresan libremente, además de responder encuestas sobre la atención que reciben. La presentación de los informes sobre cada centro supervisado, en la que también participa el personal, tiene plazos claros (CIDH, 2013).

Las instancias de supervisión deben tener la posibilidad de investigar situaciones denunciadas y establecer las sanciones correspondientes cuando la evidencia lo indique. En la práctica, cuando existen equipos encargados de estas supervisiones, estos no cuentan con suficientes recursos para monitorear a todas las instituciones en un período razonable de tiempo. Con frecuencia sucede que las supervisiones están **más enfocadas a aspectos administrativos y financieros que a los programáticos**, en especial cuando los centros funcionan en convenio con el Estado y reciben fondos públicos. Incluso, en la mayoría de los Estados que destinan recursos para la supervisión y seguimiento, no se profundiza en la situación de los niños y niñas ni se incluye su participación (UNICEF, 2013).

Los Estados también deben **promover la supervisión por parte de organismos independientes** u organizaciones de la sociedad civil, en aras de aumentar la transparencia del funcionamiento del sistema de protección, y contar con mecanismos de seguimiento a las recomendaciones para asegurar en todo momento la calidad del cuidado que se brinda en cada centro. Organismos como el Defensor del Pueblo, en Perú, han desarrollado una importante labor para el cumplimiento de este objetivo (UNICEF, 2013). Esto implica un involucramiento y apropiación del tema de la defensa de los derechos de la niñez por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de las propias comunidades porque, parafraseando un antiguo proverbio, hace falta todo un pueblo para cuidar a un niño o una niña.

07. COMENTARIOS FINALES



La región ha avanzado significativamente en la armonización de su legislación y normativa con la CDN y las Directrices. Como se menciona en los diferentes capítulos, las dificultades y brechas que la región presenta, nueve años después del lanzamiento de las Directrices, están vinculadas a la convivencia de normas que responden a la antigua doctrina de la situación irregular y la nueva normativa en línea con la doctrina de protección integral del niño y la niña. El segundo gran desafío aún vigente es la puesta en práctica de la normativa en todos los países de la región. Las capacidades institucionales de los Estados deben reforzarse en diferentes áreas clave para lograr sistemas integrales de protección de la infancia, poniendo el foco en las tres grandes áreas desarrolladas en el documento: medidas de prevención, medidas reactivas y, entre estas dos, el mecanismo bisagra de prevención del ingreso al cuidado alternativo.

En cuanto al área de prevención y el principio de necesidad, se evidencia la importancia de ampliar la oferta de programas y servicios de prevención de pérdida del cuidado de primer, segundo y tercer nivel, a través del diseño de medidas innovadoras que respondan a las necesidades de la comunidad y que atiendan las causas profundas de la separación familiar, entre ellas, tres que se han desarrollado en este informe: pobreza, violencia y discriminación. Lejos de saldar la lista de causas de pérdida del cuidado con estas tres problemáticas, es imprescindible conducir estudios cualitativos que permitan contar con información más profunda sobre estas tres problemáticas y otras que han quedado fuera del documento, pero que son de creciente preocupación en la región, como la niñez afectada por la migración.

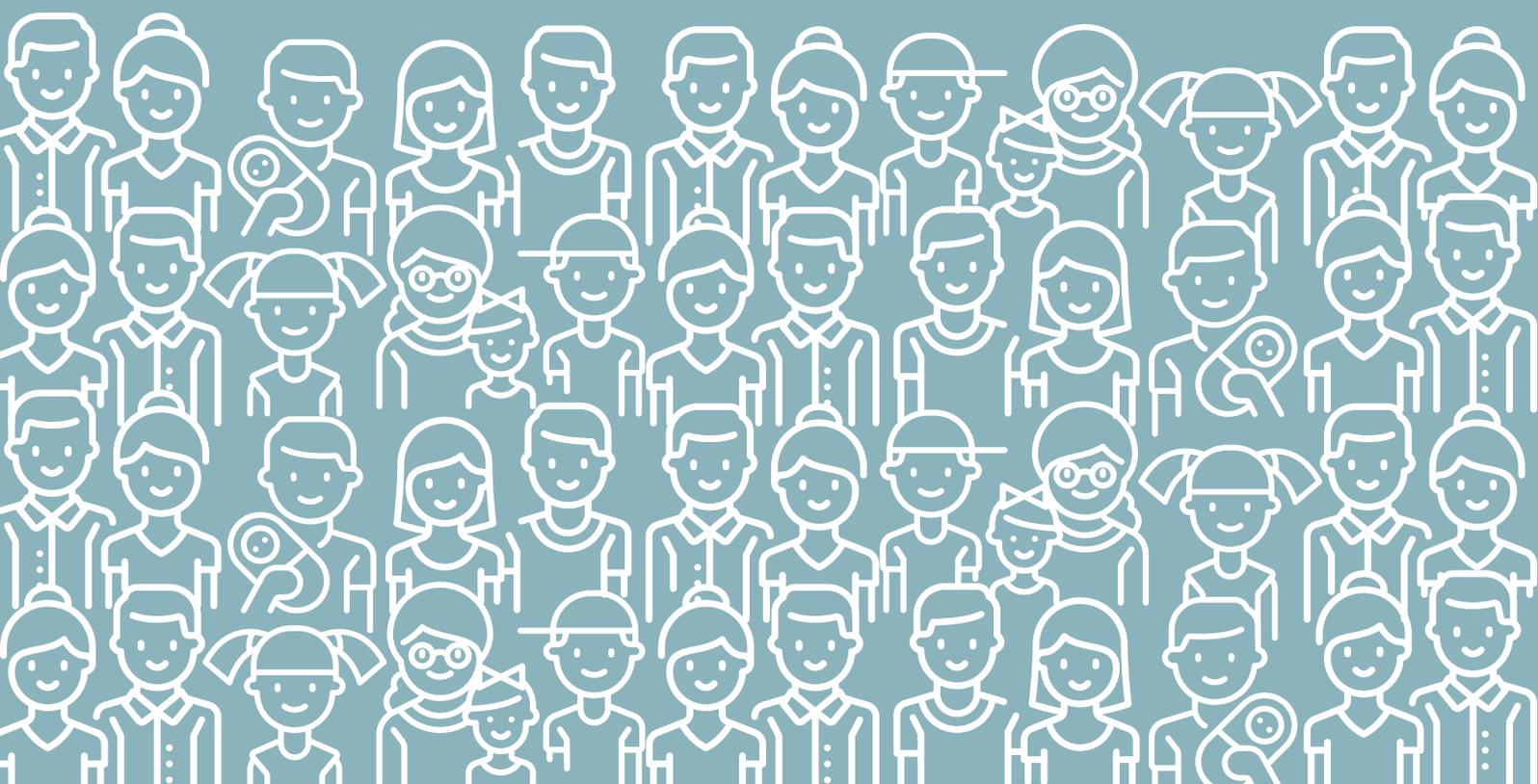
La recopilación, ofrecida en el capítulo 4, de áreas y servicios sobre los cuales los Estados deben ofrecer apoyos y programas para la niñez y las familias también interpela el trabajo de incidencia que realiza Aldeas Infantiles SOS para que los Estados logren:

- Disponer de más recursos y que estos se destinen de forma más eficiente a todas las áreas mencionadas en el capítulo 4.
- Ampliar la cobertura de los programas y servicios destinados a la prevención a todo el territorio del Estado, de modo tal que se garantice el acceso a ellos por parte de comunidades remotas e indígenas.
- Mejorar la eficacia de los servicios y programas que se brindan a través de sistemas profesionales de monitoreo y evaluación.
- Invertir en equipos técnicos multidisciplinarios especializados en la temática de protección y en su capacitación.
- Generar estrategias nacionales de sensibilización contra la discriminación por género, discapacidad, etnia o lengua en la población y en los operadores de los sistemas de protección en general.

Como se menciona a lo largo del documento, las debilidades de los Estados también afectan la provisión de medidas reactivas (el cuidado alternativo) y los mecanismos de prevención del ingreso a modalidades de cuidado alternativo. El cierre de los grandes establecimientos institucionales es aún una tarea pendiente en muchos países de la región. No obstante, su fin es solo uno de los aspectos que requieren reformas en los sistemas de protección de la infancia. El capítulo 5 deja en evidencia la complejidad de los andamiajes y medidas que los Estados deben llevar a la práctica luego de incluirlos en la normativa para determinar la medida de protección que mejor responda al interés del niño o niña y utilizar la separación solo de manera excepcional y por el menor tiempo posible. El mecanismo es una pieza clave del sistema de protección, ya que en él recae la gran responsabilidad de determinar la medida de protección de acuerdo con la doctrina de protección integral. Como queda expuesto, sin los recursos financieros, técnicos y humanos suficientes y altamente especializados necesarios para implementarlo y respetar el debido proceso y los principios del derecho internacional que se señalan, los niños y niñas quedan expuestos a graves vulneraciones de sus derechos por parte de quienes tienen la tarea de protegerlos.

Contar con una gama amplia de opciones de cuidado alternativo tiene que ser una prioridad de todos los Estados. En algunos casos, como los de Chile, Brasil, Argentina y Uruguay, se está caminando en esa dirección, mientras que otros requieren acelerar sus transformaciones de forma urgente. Sin embargo, por más que se diversifiquen las opciones de cuidado, si no se cuenta con un mecanismo de prevención del ingreso al cuidado alternativo con todas las garantías del debido proceso se estarán realizando cambios parciales e incompletos y los riesgos de separar a familias innecesariamente o de que niños y niñas permanezcan en modalidades de cuidado inadecuadas por períodos extensos seguirán siendo elevados.

08. ANEXOS



CUADRO ANEXO I: Resumen de por país de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y la Niña* a los países en su revisión periódica en materia de prevención de la separación familiar.

ARGENTINA | CoDN, 2010

- Ayudar a familias a superar la pobreza.
- Preparar a las familias en sus funciones parentales, en especial a las familias monoparentales, las que viven en zonas remotas, familias indígenas, de migrantes y con niños con discapacidad para tener mejor acceso a los servicios estatales.
- Ofrecer acceso a las familias a servicios psicológicos, sociales y jurídicos a nivel local y comunitario.
- Ofrecer cuidado diario para niños.

BOLIVIA | CoDN 2009

- Deficiencias de las defensorías municipales de la niñez y la adolescencia en medidas preventivas y apoyo psicosocial a familias. • Necesidad de dotarlas de recursos y establecer un mandato clave.
- Sensibilización y formación a las familias.
- El Estado debería establecer prioridades y objetivos específicos en cuanto a servicios sociales de apoyo a las familias.

BRASIL | CoDN, 2015

- La pobreza sigue siendo causa de la medida de separación, de que el niño sea internado en una institución y de que no se produzca la reintegración.

CHILE | CODN, 2015

- Las medidas para promover la responsabilidad parental deben incluir a los varones. Se requiere promover la corresponsabilidad de las funciones parentales y la paternidad activa.
- Apoyo insuficiente a madres trabajadoras, especialmente a las jefas de familia, para poder compatibilizar sus responsabilidades.
- Necesidad de servicios de apoyo fuera del horario laboral y mejor acceso de familias a servicios y programas públicos.
- Legislación y reglamentos laborales sobre horario laboral y vacaciones anuales para proteger el tiempo personal y en familia.

COLOMBIA | CoDN, 2015

- Medidas para evitar que un niño sea separado por razones de pobreza o razones económicas.
- Medidas para apoyar a las familias a garantizar el pago de la pensión alimenticia a través de asistencia jurídica, asesoramiento y apoyo financiero.

COSTA RICA | CoDN, 2011

- Necesidad de ratificar convenios internacionales sobre obligaciones alimenticias y el convenio sobre la ejecución y cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños (1973 y 1996).

ECUADOR | CoDN, 2017 CHILD RIGHTS CONNECT, 2017

Necesidad de una coordinación supraministerial para todas las políticas, programas y actividades relativas a los derechos del niño en todos los niveles.

- Otras preocupaciones del Comité que impactan en la pérdida de cuidado parental son: la persistente ocurrencia de violencia en todas sus formas, en especial la violencia de género, la violencia sexual contra niñas, la aceptación social que tiene y la alta ocurrencia de violencia sexual en escuelas.
- Salud adolescente: necesidad de garantizar acceso a servicios de salud sexual y reproductivos. Necesidad de legalizar el aborto terapéutico para niñas, el Estado debe descriminalizar el aborto debido a la edad de las niñas embarazadas y al incesto y violencia sexual.
- Estrategias nacionales para que las adolescentes tengan acceso a métodos anticonceptivos modernos, un plan nacional para trabajar el embarazo adolescente incluyendo la violencia sexual, atender la salud mental de los adolescentes y el uso problemático de sustancias.

EL SALVADOR | CoDN, 2010

- Necesidad de promover la maternidad y la paternidad responsables.
- Reforzar mecanismos de verificación de pago de la pensión alimenticia.
- Adoptar convenio de La Haya de 1973 sobre obligaciones alimentarias.
- Establecer servicios y programas globales de apoyo a las familias, asesoramiento, orientación, visitas a domicilio en todas las comunidades.
- Fortalecer redes de protección social a nivel local.
- Programas de orientación y apoyo a nivel local para familias afectadas por la migración.
- Necesidad de contar con estudios sobre el efecto en los niños de la migración y elaborar con base en ello estrategias para garantizar su protección y el pleno disfrute de los derechos de niños afectados por la migración.

GUATEMALA | CoDN, 2010

- Alcance geográfico limitado de los centros CAI de atención y apoyo a las familias.
- Preocupación por los criterios de selección de las familias que participan de los programas como “Mi familia progresa”, los fondos de solidaridad y las escuelas abiertas.
- Insuficientes programas de apoyo psicosocial y jurídico a familias a nivel local y comunitarios adaptados a la diversidad cultural.

HAITÍ | CoDN, 2016

- Discriminación entre niños nacidos dentro y fuera del matrimonio.
- Preocupación por que sea habitual que los padres incumplan sus obligaciones parentales y que las madres no denuncien dicha situación.
- Sensibilización a madres y padres sobre el derecho a denunciar el impago de la pensión alimentaria.
- Sensibilización dirigidas a varones y niños sobre la necesidad de ejercer la paternidad responsable.
- Ratificar convenio de La Haya de 2007 y de 1996 de responsabilidad parental y medidas de protección de los niños.

HONDURAS | CoDN, 2015

- Los efectos de los programas sociales en la reducción de la pobreza han sido limitados, en especial en zonas rurales y de alta concentración de comunidades indígenas.
- Insuficiente cantidad de servicios de cuidado diario de niños con padres y madres que trabajan.
- El Estado debe prestar asistencia apropiada a los progenitores para cumplir sus responsabilidades de crianza, en especial a familias monoparentales, incluido el acceso a servicios de cuidado diario de niños.
- Necesidad de supervisar los programas de alivio a la pobreza y conocer su verdadero impacto en niños y niñas.

JAMAICA | CoDN, 2015

- Insuficiente asistencia a las familias para cumplir sus responsabilidades de crianza, especialmente a hogares pobres y hogares encabezados por mujeres.
- Necesidad de más programas de orientación a las familias y pautas de crianza.
- Limitado acceso a guarderías para niños menores de tres años para familias de pocos recursos.
- Ampliar el acceso a programas de orientación para familias y educación sobre la crianza de los hijos a fin de apoyar las capacidades de cuidado de los padres y madres.

NICARAGUA | CoDN, 2010

- Insuficiente y esporádico apoyo a familias con niños, especialmente a familias en situación de pobreza, familias con niños con discapacidad y hogares monoparentales.
- Insuficientes servicios de asesoramiento de la familia, de programas de educación para padres y madres, y de profesionales capacitados para identificar y abordar los problemas de las familias.
- Juzgados de familia cuentan con recursos financieros y técnicos insuficientes, especialmente fuera de Managua.

PANAMÁ | CoDN, 2011

- No se hace mención de recomendaciones sobre prevención de la separación.

PARAGUAY | CoDN, 2010

- La pobreza sigue siendo un motivo de pérdida del cuidado parental.
- Esta situación también obliga a los niños a trabajar o vivir en la calle.
- Preocupa el efecto que la migración puede tener en los niños. Se recomienda que el Estado evalúe el efecto de la migración en la desintegración de la familia nuclear.
- Necesidad de medidas preventivas para apoyar y fortalecer a las familias. Priorizar los servicios sociales destinados a los niños de grupos más vulnerables y al apoyo financiero y psicológico para ayudar a los padres y madres a ejercer sus responsabilidades de crianza.

PERÚ | CoDN, 2016

- Insuficiencia de medidas destinadas a empoderar a las familias y apoyarlas en el cumplimiento de sus responsabilidades de crianza.
- Insuficientes servicios e instalaciones para atención a la infancia.

REPÚBLICA DOMINICANA | CoDN, 2015

- Medidas insuficientes para proteger la vida familiar de los niños en el contexto de la migración, en particular de hijos de mujeres que han migrado por razones económicas o niños haitianos cuyos progenitores han sido deportados.
- Medidas insuficientes de apoyo al elevado número de madres adolescentes.
- Necesidad de más medidas de apoyo a los hogares monoparentales, en especial los encabezados por niñas adolescentes, y de que se aseguren sus derechos y acceso a servicios básicos.

URUGUAY | CoDN, 2015

- Los servicios a padres y madres en riesgo de perder la patria potestad siguen siendo insuficientes.
- Falta de estrategia integral que aborde la violencia doméstica, la salud mental, el abuso de sustancias adictivas y la pobreza con miras a prevenir la separación de los niños de su entorno familiar.

VENEZUELA | CoDN, 2014

- Necesidad de una estrategia integral para apoyar a las familias.
- Falta de eficacia de programas para evitar la separación familiar.
- Necesidad de una estrategia integral para apoyar a las familias y el seguimiento y monitoreo y producción de información comprehensiva y oportuna sobre su desarrollo e impacto.

CUADRO ANEXO II: Recomendaciones del mismo Comité a los países latinoamericanos en relación con la situación de niños y niñas en cuidados alternativos.

ARGENTINA | CoDN, 2010

- Insuficiencia de datos e información sobre los niños en el sistema de protección y de diferenciación entre quienes están por una medida de protección y quienes están en conflicto con la ley.
- Falta de definición común de las distintas alternativas de cuidado.
- Falta de una metodología armonizada de recolección de datos de todas las modalidades de cuidado alternativo.
- Falta de información sobre los mecanismos de supervisión y evaluación.
- Falta de formación técnica de cuidadores y personal técnico en contacto directo con niños y niñas.
- Asignación presupuestaria insuficiente para el trabajo con la familia de origen para revertir la medida y generar la revinculación.

BRASIL | CoDN, 2015

- Modalidades de tipo residencial siguen siendo la opción más utilizada como medida de protección cuando las familias se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica.
- Insuficientes programas de familias de acogida en muchos Estados. Al mismo tiempo las familias de acogida representan un porcentaje muy bajo del total de opciones de acogimiento alternativo.
- Se constatan altos niveles de violencia y abuso hacia niños y niñas que viven en instituciones.
- Falta de control y supervisión estatal de proveedores privados de cuidado alternativo que a menudo tienen personal poco calificado y cuyo servicio no cumple con los estándares mínimos de calidad.

BOLIVIA | CoDN, 2009

- La falta de medios materiales y monetarios sigue siendo una justificación para separar a niños y niñas de sus familias de origen.
- Creciente proceso de internación en centros residenciales y colapso de centros de acogida.
- Falta de capacidad institucional, de recursos humanos y financieros para ofrecer la diversidad de modalidades de cuidado alternativo de acuerdo con las Directrices.
- Reglamentos de alternativas de cuidado inadecuados.

CHILE | CoDN, 2015

- Número significativo de niños y niñas viviendo en modalidades de acogida de tipo institucional.
- Baja calidad de atención y presuntos hechos de violencia contra niños en dichas modalidades de atención.
- Necesidad de mejorar los procesos de decisión sobre la idoneidad de la medida de protección con base en el interés superior del niño y a la excepcionalidad que la separación del medio familiar debe tener.

COLOMBIA | CoDN, 2015

- Alto número de niños y niñas abandonados.
- La separación familiar a causa de la pobreza persiste como justificación, en especial entre familias desplazadas por el conflicto armado.
- Los niños en instituciones no han disminuido ni se fomenta la excepcionalidad de esta medida.
- Un grupo de hogares de guarda e instituciones no cumple con la normativa internacional.
- Falta de información desglosada y detallada sobre el apoyo a familias de origen de niños que han perdido el cuidado parental.
- Necesidad de mayor supervisión de los prestadores de cuidados alternativos, capacitación de cuidadores directos y otros recursos humanos en el enfoque de derechos de la niñez.
- Necesidad de establecer mecanismos de denuncia accesibles para la niñez en dichos centros.

COSTA RICA | CoDN, 2011

- Niños en mayor situación de vulnerabilidad son internados en instituciones y no en modalidades de tipo familiar.
- Necesidad de mejorar los mecanismos de decisión de las medidas de protección utilizando la separación como una medida excepcional y de corto plazo.
- Necesidad de revisión periódica de la medida de separación y de la idoneidad del tipo de acogimiento.
- Necesidad de conocer a fondo el estado de situación de los niños en instituciones y establecer normativa clara a ser cumplida por ellas.

ECUADOR | CoDN, 2017

- Necesidad de una estrategia que promueva alternativas de acogimiento familiar.
- Necesidad de fortalecer los recursos técnicos, humanos y financieros del sistema de cuidados alternativos y establecer un sistema de supervisión de su calidad.
- Necesidad de una estrategia de desinstitucionalización clara e intensificación de los procesos de reintegro familiar teniendo en cuenta el interés superior del niño.

EL SALVADOR | CoDN, 2010

- Prevalencia de acogimiento en instituciones a pesar de la legislación vigente que lo trata como último recurso.
- Denuncia de malos tratos en algunos de estos centros.
- Cantidad de centros que operan sin estar acreditados o regulados por el Estado.
- Necesidad de revisión periódica de las medidas de protección de los niños y niñas en cuidado alternativo y evaluación de la idoneidad de la modalidad para cada situación particular.
- Necesidad de que la pobreza deje de ser una razón para la separación familiar.

GUATEMALA | CoDN, 2010

- Elevado número de niños y adolescentes que viven en instituciones masivas. El Hogar Solidario albergaba en 2013 más de 700 niños, niñas y adolescentes de las más diversas edades y perfiles. En 2017 el Hogar seguía desbordado en su capacidad y fue denunciado numerosas veces por situaciones de violencia y trato negligente hacia los niños y niñas. El incendio de 2017 dentro de la institución dejó como saldo 31 niñas fallecidas (Plaza Pública, 2017).
- Deficiente capacidad institucional para el monitoreo y supervisión de dichas instituciones.
- Insuficiencia de normas mínimas de calidad de los servicios de acogimiento alternativo.
- Necesidad de ofrecer alternativas familiares a la institución, utilizar esta como último recurso y aplicar las Directrices.
- Priorizar el egreso de las instituciones de los niños y niñas más pequeños.

HAITÍ | CoDN, 2016

- Falta de mecanismos de monitoreo y supervisión del programa piloto de familias de acogida del IBESR.
- Aumento de niños privados de su entorno familiar a partir del terremoto de 2010.
- Todos los proveedores de cuidados alternativos son privados, carecen en su mayoría de acreditación para operar, son escasamente supervisados por el Estado, reclutan activamente niños y niñas y no promueven el reintegro familiar.
- Carencia de medidas de apoyo a niños cuyos padres están privados de libertad.
- Necesidad de promover alternativas de acogimiento familiar, revisar las medidas de protección periódicamente y la calidad del cuidado.
- Necesidad de que la pobreza deje de ser la justificación de una medida de separación familiar o para impedir su reintegro.
- Necesidad de mayor inversión, recursos humanos y técnicos en modalidades de cuidado alternativo favoreciendo las alternativas públicas de provisión de cuidados.

HONDURAS | CoDN, 2015

- Carencia de información sobre el número y las condiciones de niños y niñas que han perdido el cuidado parental y niños y niñas de padres privados de libertad.
- Necesidad de garantizar el examen periódico de las medidas de protección de los niños en hogares de guarda e instituciones y adoptar medidas hacia la desinstitucionalización de la niñez.
- Necesidad de supervisar la calidad de cuidado de los prestadores y proporcionar canales seguros y accesibles para la denuncia.
- Examinar la institucionalización de niños pertenecientes a comunidades indígenas u otros grupos étnicos para impedir su desarraigo familiar y comunitario.
- Necesidad de mejorar el monitoreo y la información disponible sobre los Centros de Atención Integral a la Infancia.

JAMAICA | CoDN, 2015

- Persiste el internamiento de niños y niñas en instituciones y el maltrato infantil en estas.
- Problemas de supervisión y monitoreo a los proveedores de acogimiento alternativo, personal escasamente capacitado y número de plazas disponibles insuficientes.
- Insuficiente apoyo financiero y psicológico a las familias de acogida.
- Necesidad de brindar alternativas de acogimiento de tipo familiar en vez de instituciones, priorización del trabajo con la familia de origen para su reintegro siempre que sea en el interés superior del niño.
- Revisión periódica de la medida de acogimiento y supervisión de la calidad del cuidado de todas las alternativas de acogida.
- Destinar mayores recursos financieros para la mejora de la calidad de los servicios y la capacitación adecuada del personal que en ellos trabaja.

MÉXICO

- Sin datos, la última revisión disponible del Comité data de 2006, antes de la creación de las Directrices, por lo tanto la información está muy desactualizada.

NICARAGUA | CoDN, 2010

- Si bien comenzó un proceso de reintegro de niños y niñas institucionalizados a sus familias de origen, el Comité señala que aún preocupa el número de niños que viven en instituciones.
- Necesidad de dotar con mayores recursos financieros, humanos y técnicos al MIFAN responsable de esas acciones.
- Necesidad de establecer un mecanismo de revisión de las medidas de protección independientemente del tipo de acogimiento en el que se encuentre cada niño.
- Necesidad de ampliar y asegurar los canales para que niños en instituciones denuncien malos tratos y se investigue y restituyan sus derechos.

PANAMÁ | CoDN, 2011

- Aumento de niños en instituciones en detrimento de las alternativas de cuidado familiar.
- Necesidad de destinar más recursos para la adecuada supervisión y monitoreo de las alternativas de acogimiento.
- Necesidad de capacitar y formar en las disposiciones de la CDN y las Directrices a los responsables de la unidad de Supervisión y Monitoreo de Albergues.
- Proveer a los niños en todas las alternativas de acogimiento de acceso adecuado a los servicios de salud y educación.

PARAGUAY | CoDN, 2010

- Creciente número de niños privados del cuidado parental debido a la pobreza, migración y/o abandono.
- Falta de datos estadísticos sobre niñez en instituciones o centros de acogida, así como de información sustancial sobre la calidad del cuidado.
- Necesidad de emprender acciones para revisar las medidas de protección de niños en instituciones y trabajar para la reintegración siempre que sea en su interés superior.
- Considerar el acogimiento en instituciones como una medida de último recurso y por el plazo más breve posible.
- Regular el funcionamiento de las instituciones existentes, invertir en la capacitación de su personal y guiar su proceder de acuerdo con las Directrices.

PERÚ | CoDN, 2016

- Preocupación por que el Código de Niños y Adolescentes y la Ley de Acogimiento Familiar no están armonizados con las Directrices.
- No existe claridad para la determinación de las medidas de protección ni hay distinción clara entre riesgo y abandono.
- La institucionalización de niños, a pesar de que ha reducido su número absoluto, sigue siendo el tipo de acogimiento aplicado con más frecuencia a niños que han perdido el cuidado parental.
- Algunos centros de acogimiento no brindan condiciones adecuadas a los niños y algunas incurren en maltratos y castigos. Tampoco existe una adecuada supervisión del Estado hacia estas instituciones.
- No se trabaja lo suficiente en la revinculación y el reintegro a las familias de origen.
- Se carece de un sistema de información y datos adecuado de los niños en acogimiento alternativo.

REPÚBLICA DOMINICANA | CoDN, 2015

- Necesidad de intensificar los esfuerzos para evitar la separación de familias debido a la migración y asegurar los medios financieros para que mantengan el vínculo cuando esta se haya producido y de proteger y no deportar a niños migrantes a lugares donde su protección no está garantizada.
- Elevado número de niños y niñas en instituciones, admitidos en forma irregular, sin orden judicial ni documentos de identidad.
- Falta de normas nacionales que regulen a los proveedores de cuidado alternativo y supervisión inadecuada por parte del CONANI.
- Infraestructura deficiente de las instituciones y carencia de información sobre su funcionamiento.
- La pobreza no puede ser una razón para ingresar a un niño o niña a una alternativa de cuidado o impedir el reintegro a su familia de origen.
- Necesidad de procedimientos en línea con las Directrices y respetando el interés superior del niño para determinar la medida de protección y su revisión periódica.
- Aumentar los programas de acogimiento familiar en todos los municipios luego de la evaluación de su funcionamiento.
- Necesidad de aumentar recursos financieros, técnicos y de personal calificado en todo el sistema de protección y en el CONANI para la correcta supervisión y regulación de los proveedores de cuidado alternativo.

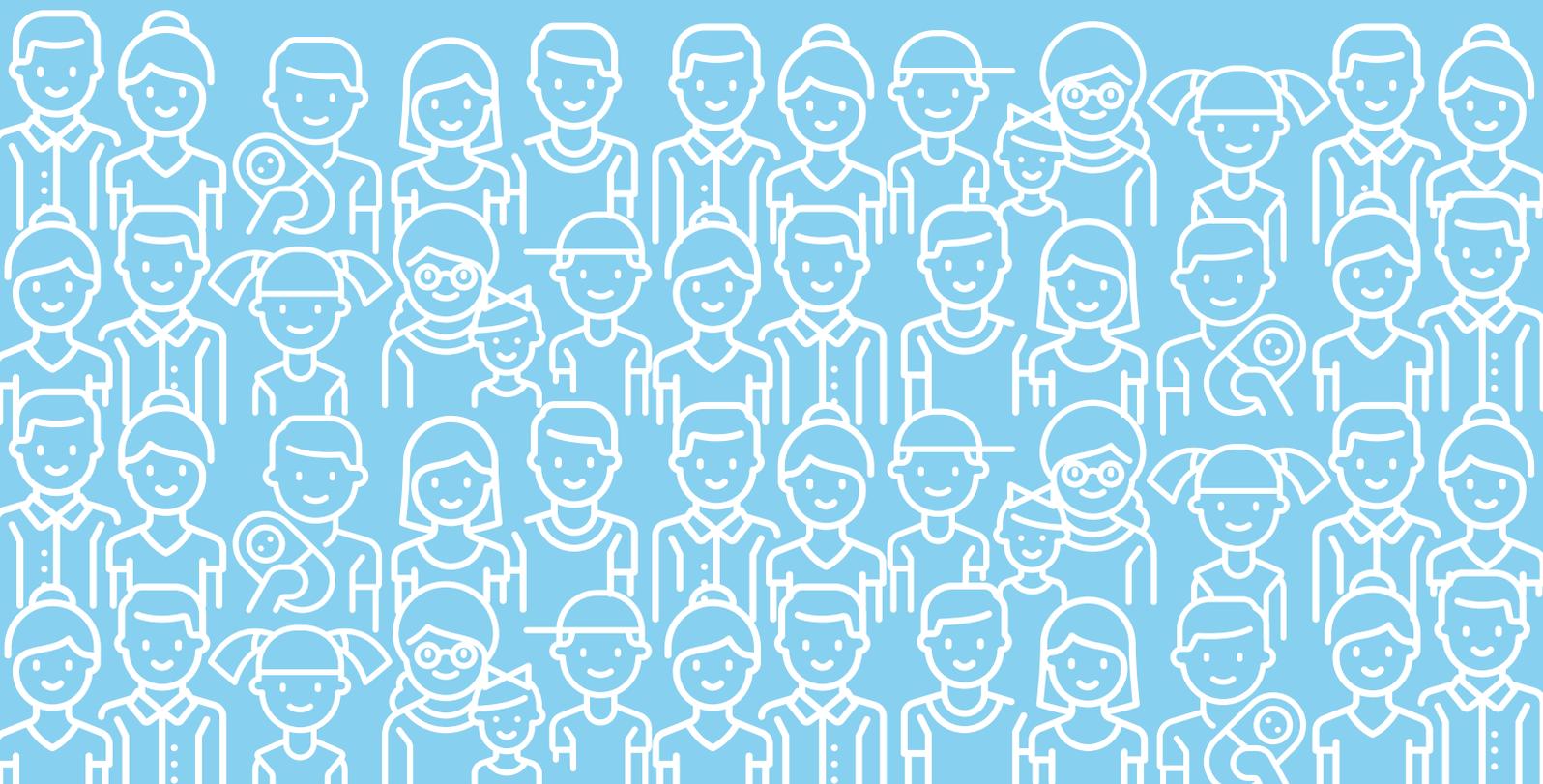
URUGUAY | CDN, 2015

- A pesar de su estrategia de desinstitucionalización, persiste un número significativo de niños y niñas en instituciones y separados de sus hermanos.
- Preocupación por la falta de un mecanismo para la supervisión de las distintas modalidades de acogimiento.
- Necesidad de mecanismos claros para determinar la medida de protección con base en los principios de necesidad, idoneidad e interés superior, revisar periódicamente la medida y supervisar las situaciones de malos tratos en acogimiento alternativo.
- Garantizar mayores recursos financieros, técnicos y humanos para la atención de niños en las distintas modalidades de acogimiento y trabajar el reintegro familiar.

VENEZUELA | CDN, 2014

- Falta de información sobre la situación de la niñez en instituciones.
- La supervisión y apoyo técnico del IDENNA a los proveedores de acogimiento es insuficiente.

09. BIBLIOGRAFÍA



Aldeas Infantiles SOS (2016) Análisis, reflexiones y desafíos en la implementación de las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Una revisión de las investigaciones realizadas en LAAM en el marco de la campaña internacional Cuida de Mí.

Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N. (2012) Avanzando en la implementación de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

CELCIS (2016) Alternative Child Care and Deinstitutionalisation in Central and South America. Findings of a Desk Review.

CEPAL (2011) Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.

CEPAL-UNICEF (2011) Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1421/S2010900_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CIDH (2013) Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas.

Comité de los Derechos del niño (2009) Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención Observaciones finales: Estado Plurinacional de Bolivia. CRC/C/BOL/CO/4

Comité de los Derechos del niño (2010) Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Argentina. CRC/C/ARG/CO/3-4

Comité de los Derechos del niño (2010) Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: El Salvador. CRC/C/SLV/CO/3-4

Comité de los Derechos del niño (2010) Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Guatemala. CRC/C/GTM/CO/3-4

Comité de los Derechos del niño (2010) Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Paraguay. CRC/C/PRY/CO/3.

Comité de los Derechos del niño (2010) Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales: Nicaragua. CRC/C/NIC/CO/4.

Comité de los Derechos del niño (2011) Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Costa Rica. CRC/C/CRI/CO/4.

Comité de los Derechos del niño (2011) Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Panamá. CRC/C/PAN/CO/3-4.

Comité de los Derechos del niño (2014) Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de la República Bolivariana de Venezuela. CRC/C/VEN/CO/3-5.

Comité de los Derechos del niño (2015) Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Brazil. CRC/C/BRA/CO/2-4.

Comité de los Derechos del niño y la niña (2015) Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile. CRC/C/CHL/CO/4-5.

Comité de los Derechos del niño (2015) Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia. CRC/C/COL/CO/4-5.

Comité de los Derechos del niño (2015) Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Honduras. CRC/C/HND/CO/4-5.

Comité de los Derechos del niño (2015) Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Jamaica. CRC/C/JAM/CO/3-4.

Comité de los Derechos del niño (2015) Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de la República Dominicana. CRC/C/DOM/CO/3-5.

Comité de los Derechos del niño (2015) Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5.

Comité de los Derechos del niño (2016) Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Haití. CRC/C/HTI/CO/2-3

Comité de los Derechos del niño (2016) Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú. CRC/C/PER/CO/4-5.

Comité de los Derechos del niño (2017) Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador. CRC/C/ECU/CO/5-6

European Comsion (2017) Towards the right care for children. Orientations for reforming alternative care systems Africa, Asia, Latin America.

OXFAM Intermón (2017) Lenguaje no sexista. Tips para evitar el uso sexista del lenguaje cotidiano. Disponible en: http://recursos.oxfam-intermon.org/hubfs/Ebooks/ebook_Lenguaje_no_sexista.pdf

Pinheiro P. (2006) Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unicef.org/violencestudy/spanish/reports/SG_violencestudy_sp.pdf

Santos Pais, M. (2017) Informe anual de la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños. Asamblea General de Naciones Unidas. A/72/275. Disponible en: <http://srsg.violenceagainstchildren.org/es/documents/key>

Tobis, D. (2000) Moving from Residential Institutions to Community-Based Social Services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union. The World Bank. Washington DC.

UNICEF (2013) La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe.

UNICEF (2017) Panorama de la violencia hacia la infancia en Uruguay. UNICEF. Montevideo

UNICEF (2011) Children in informal alternative care. Discussion Paper. Child Protection Section. New York. Disponible en: https://www.unicef.org/protection/Informal_care_discussion_paper_final.pdf

UNICEF(s/d) Fact sheet: human trafficking & exploitation of young people. New York. Disponible en: https://www.unicef.org/media/files/MTV_and_UNICEF_Campaign_Latin_America_Factsheet_.doc

Walk Free Foundation (2016) The Global Slavery Index. Disponible en: <https://www.walkfreefoundation.org/news/resource/the-global-slavery-index-2016/>

Prensa consultada

Página 12. 17.07.17 Con la tijera cortando el hilo más delgado. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/50667-con-la-tijera-cortando-el-hilo-mas-delgado>

La diaria. 23.05.17 INAU relanzó Familia Amiga: la meta inmediata es dar acogimiento a 577 niños de hasta 7 años que viven en hogares del INAU. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/5/inau-relanzo-familia-amiga-la-meta-inmediata-es-dar-acogimiento-a-577-ninos-de-hasta-7-anos-que-viven-en-hogares-del-inau/#>

Plaza Pública. 9.03.17. No fue el fuego, fue la negligencia. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/no-fue-el-fuego-fue-la-negligencia>



ALDEAS
INFANTILES SOS
INTERNACIONAL

