

PLANIFICANDO LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN  
DE NIÑAS Y NIÑOS MENORES DE 3 AÑOS

GUÍA DE APORTES PARA  
LA EXPERIENCIA DE  
LAS INSTITUCIONES DE  
CUIDADO RESIDENCIAL



# → COLABORADORES

## Argentina



**Néstor Álvarez:** Antropólogo Social, Director del Registro Provincial de Niños, Niñas y Adolescentes Extraviados del Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones. Posadas, Provincia de Misiones, Argentina.

**Nancy Dávalos:** Trabajadora Social, Integrante del Equipo Psicotécnico de la Escuela Primaria N°717 y de la Escuela de Educación Especial N°51. Posadas, Provincia de Misiones, Argentina.



**Gabriel Alejandro Bieniawski:** Psicólogo, Coordinador del Área de Acogimiento Familiar e Integración Comunitaria de leladeinu. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

**Débora Miculitzki:** Psicopedagoga, Directora de Promoción de Derechos y Prevención del Maltrato Infantil de leladeinu. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.



**María Rosario Bragagnolo:** Lic. en Ciencias de la Educación, Jefa del Programa Desarrollo y Protección Social del Ministerio de Inclusión Social de la Provincia de San Luis. San Luis, Provincia de San Luis, Argentina.

**Silvia Delgado:** Trabajadora Social y Abogada, Jefa del Área Legal del Programa Desarrollo y Protección Social del Ministerio de Inclusión Social de la Provincia de San Luis. San Luis, Provincia de San Luis, Argentina.

**Stella Maris Díaz:** Trabajadora Social y Psicóloga, Jefa del Área Familias Cuidadoras del Programa Desarrollo y Protección Social del Ministerio de Inclusión Social de la Provincia de San Luis. San Luis, Provincia de San Luis, Argentina.



**Pablo Gabriel González:** Lic. en Servicio Social, Integrante del Equipo del Centro de Asistencia a la Víctima del Delito del Ministerio de Inclusión Social de la Provincia de San Luis. San Luis, Provincia de San Luis, Argentina.

## Brasil



**Vera Lucia Alves Cardoso:** Gestora Pública, Directora Ejecutiva de Coniver- Grupo de Estudos e Apoio à Adoção e à Convivência Familiar- Goiânia. Goiânia, Estado de Goiás, Brasil.

## Guatemala



**Leonel Asdrubal Dubón Bendfeldt:** Psicólogo Clínico y Social, Director Ejecutivo de El Refugio de la Niñez. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

## Paraguay



**Cruz Encina de Riera:** Abogada, Coordinadora General de la Fundación Corazones por la Infancia. Asunción, Paraguay.

**Diana Marcela Pérez Ortiz:** Psicóloga Clínica, Coordinadora del Proyecto Desinstitucionalización de la Fundación Corazones por la Infancia. Asunción, Paraguay.



**Alejandra Rodríguez:** Abogada, Coordinadora del Equipo Técnico de Enfoque Niñez. Asunción, Paraguay.

**Leticia Rodríguez:** Psicóloga y Terapeuta Familiar, Coordinadora General de Enfoque Niñez. Asunción, Paraguay.

## Perú



**Mercedes Milagritos Espinoza Bazán:** Trabajadora Social, Integrante del Equipo del Programa de Acogimiento Familiar de Buckner Perú. Lima, Perú.

**Claudia León Vergara:** Abogada, Directora Ejecutiva de Buckner Perú. Lima, Perú.

**Rosa Moquillaza Aparcana:** Psicóloga, Coordinadora del Programa de Acogimiento Familiar de Buckner Perú. Lima, Perú.

**Rocío Peralta Rupay:** Trabajadora Social, Integrante del Equipo del Programa de Acogimiento Familiar de Buckner Perú. Lima, Perú.

**Aymee Torres Castro:** Psicóloga, Integrante del Equipo del Programa de Acogimiento Familiar de Buckner Perú. Lima, Perú.

## Uruguay



**Judith Aude:** Trabajadora Social, Supervisora de la División Convenios del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Integrante Fundadora de la Red por el Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria. Montevideo, Uruguay.

**Laura Caballero:** Trabajadora Social, Supervisora de la División Convenios del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Montevideo, Uruguay.

## Venezuela



**Anselia Bervins de Pedroza:** Pastora, Directora de la Casa Hogar Emmanuel, Directora General de FUNDAFE. San Antonio de los Altos, Venezuela.

**César Pedroza:** Pastor, Director de la Casa Hogar Emmanuel, Presidente de FUNDAFE. San Antonio de los Altos, Venezuela.



**José Gregorio Fernández Barreto:** Sociólogo, Director General de Proadopción. Caracas, Venezuela.

## Chile



**Angélica Marín, Ana Cáceres, Flora Vivanco y Ana María Rebolledo**

Este documento fue realizado por RELAF, Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, con la cooperación UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

**Elaboración:** María Sánchez Brizuela

**Supervisión general:** Matilde Luna

**Corrección de estilo y ortotipográfica:** María Soledad Gomez

**Diseño gráfico:** Luciana Rampi

**Fotografías de tapa:** Niñas y niños menores de 3 años en cuidados residenciales obtenidas por RELAF en el trabajo de campo de su equipo técnico.

Buenos Aires, septiembre de 2013

# → INDICE

PLANIFICANDO LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 3 AÑOS.

GUÍA DE APORTES PARA LA EXPERIENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE CUIDADO RESIDENCIAL

## → PRESENTACIÓN

## → LISTA DE ACRÓNIMOS

## → PRIMERA PARTE: EL PROYECTO DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN VISTO COMO UNA SECUENCIA

Primera etapa: Preparación

1. Diagnóstico institucional y contextual
2. Identificación y convocatoria de socios y aliados
3. El Estado como socio clave
4. Conformación de la mesa de trabajo
5. Discusión y redacción del proyecto de desinstitucionalización
  - 5.1. Contenidos del proyecto de desinstitucionalización
    - 5.1.1. Capacitación de recursos humanos
    - 5.1.2. Estrategias de desinstitucionalización
    - 5.1.3. Reconversión de los espacios, reasignación de funciones y/o traslado de recursos humanos en función de nuevos proyectos
    - 5.1.4. Abogacía
    - 5.1.5. Recursos, financiamiento, donantes
    - 5.1.6. Metas e indicadores de evaluación
6. Lanzamiento del proyecto de desinstitucionalización

Segunda etapa: Abordaje de las situaciones

1. Desarrollo de las estrategias de desinstitucionalización: caso por caso
    - 1.1. Reconstrucción de la historia de vida de cada niña y niño y diagnóstico integral
    - 1.2. Revinculación con familia de origen
    - 1.3. Acogimiento familiar
    - 1.4. Adopción
  2. Las instituciones que alojan el proyecto de desinstitucionalización: instituciones de cuidados residenciales y programas de acogimiento familiar
- Puesta en marcha: vicisitudes de la práctica
3. El sistema que rodea a ambas
- Puesta en marcha: obstáculos y facilitadores

Tercera etapa: Evaluación

1. Monitoreo del proyecto de desinstitucionalización
2. Evaluación de los resultados en los casos
3. La proyección a la política pública

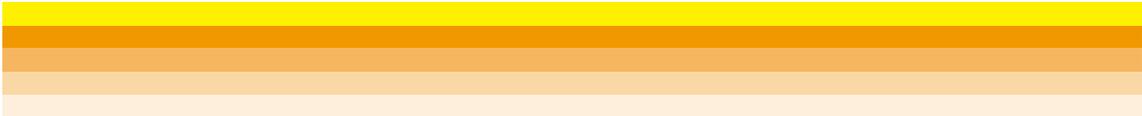
## → SEGUNDA PARTE: LOS ACTORES DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

1. Las niñas y los niños menores de tres años
2. Las familias de las niñas y los niños menores de tres años
3. Los técnicos, operadores, profesionales
4. Las instituciones de cuidado residencial
5. El sistema de protección integral

## → BIBLIOGRAFÍA



# ➔ PRESENTACIÓN



El 18 de diciembre de 2009, la Asamblea General de las Naciones Unidas acoge con satisfacción las *Directrices* sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, bajo la Resolución 64/142. Este documento establece pautas de política y práctica relativas a la protección de niñas, niños y adolescentes privados de cuidado parental o en riesgo de encontrarse en esa situación. En este sentido, es un instrumento que orienta tanto las decisiones de los altos funcionarios de la infancia relativas a las políticas públicas y a la construcción del sistema de protección integral como a los profesionales y operadores idóneos que se desempeñan en organismos, organizaciones y programas que se ocupan de la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, especialmente en lo que concierne al derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

En líneas generales, las *Directrices* sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños promueven la prevención de la separación de las niñas, niños y adolescentes de su familia de origen, el reintegro a ella o la búsqueda de soluciones alternativas apropiadas y permanentes para cada niña, niño y adolescente según su situación. Entre todas las orientaciones, en su art. 22 determinan que “*el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar...*”. Se desprende de ello que la institucionalización queda excluida como opción de cuidado alternativo para niñas y niños menores de 3 años. Ello se debe a que es considerado un dispositivo inapropiado, tornándose necesario y urgente promover en América Latina y el Caribe procesos de desinstitucionalización y prevención de la institucionalización de este grupo etario, tendiendo a que en un futuro próximo se logre erradicar dicha práctica, hoy tan difundida en la región. El Servicio Nacional de Menores (SENAME) de Chile, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) realizaron entre abril y diciembre de 2012 una prueba piloto en el marco de la iniciativa regional “Poner fin a la colocación de niñas y niños menores de 3 años en instituciones de protección o cuidado en América Latina y el Caribe”. Siguiendo los lineamientos de las *Directrices* sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, ésta se propone un accionar que logre desinstitucionalizar a las niñas y niños menores de 3 años que actualmente se encuentran bajo cuidados residenciales, y poner punto final a la práctica de considerar la institucionalización una opción apropiada de cuidado ante la privación de los cuidados parentales de estas niñas y niños. Con este marco, la prueba piloto se llevó a cabo en la Ciudad de Santiago de Chile, siendo las organizaciones no gubernamentales que la alojaron la Residencia Hogar Casa Santa Catalina y el Programa de Familias de Acogida Especializadas Peñalolén (FAE), de la Fundación ADRA Chile.

## ¿A quiénes va dirigida esta Guía?

La presente publicación recoge la experiencia de la prueba piloto en Chile y otras experiencias de nuestra región. Como se verá, son experiencias diversas, motorizadas por distintos actores, marcadas por contextos políticos, legales, sociales y culturales diferentes; son experiencias específicas de los procesos que en cada país se están impulsando. Tal como se plasma en la Guía y en dichas experiencias, la promoción de estos procesos de desinstitucionalización es responsabilidad de los múltiples actores que conforman el sistema de protección integral. *Dentro de esa pluralidad de actores, esta Guía tiene como*

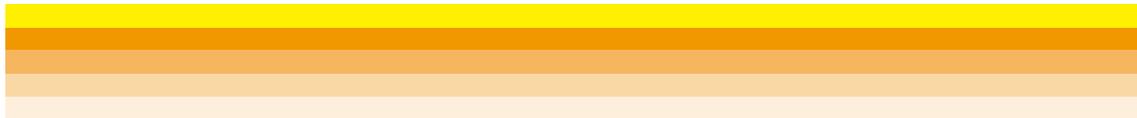
*interlocutor directo a las instituciones de cuidados residenciales, sus directivos y equipos técnicos, formados por profesionales y operadores idóneos.* Siendo una guía para la acción, constituye una herramienta para la aplicación del principio de no institucionalización de niñas y niños menores de 3 años, la cual provee orientaciones concretas para la puesta en marcha de un proceso de desinstitucionalización al interior de cada una de las instituciones de cuidado residencial, cuyos directivos y equipos técnicos así se lo propongan. Si bien se reconoce el rol ineludible del Estado como principal rector del sistema de protección integral, y con ello de la implementación de políticas públicas dirigidas a las niñas y niños y sus familias, apelamos y confiamos en la responsabilidad y autonomía que los actores de la sociedad civil tienen en la adecuación y construcción de un sistema con enfoque de derechos de la niñez.

## ¿Cómo se obtuvo esta Guía?

La elaboración de esta Guía fue impulsada por UNICEF y RELAF a partir de un acuerdo de cooperación entre ambas organizaciones. Para ello, RELAF coordinó su elaboración enriquecida con los aportes de veintisiete expertos de ocho países de la región, que a través de la respuesta a un cuestionario transmitieron las experiencias de desinstitucionalización impulsadas en sus países. Tras el arribo a una versión preliminar de la Guía, ésta fue revisada y validada por el mismo grupo de colaboradores, al cual se sumó Magdalena Medina por la Oficina para América Latina y el Caribe de UNICEF. Sus aportes en la elaboración y validación de la Guía han sido de gran valor. Sin duda, todos ellos han contribuido a la calidad de este producto final, que esperamos sea un aporte concreto para que las instituciones de cuidado residencial puedan emprender el necesario e impostergable desafío de la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años en nuestra región.

### **RELAF Y UNICEF**

# → LISTA DE ACRÓNIMOS



- **CAR:** Centro de Atención Residencial (Perú)
- **DIPROE:** Dirección de Protección Especial (Paraguay)
- **FAE:** Familias de Acogida Especializadas (Chile)
- **INAU:** Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (Uruguay)
- **LOPNNA:** Ley Orgánica de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (Venezuela)
- **ONG(s):** Organización(es) No Gubernamental(es)
- **RELAF:** Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar
- **SENAME:** Servicio Nacional de Menores (Chile)
- **SPI:** Sistema de Protección Integral
- **UNICEF:** United Nations Children's Fund; en español, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

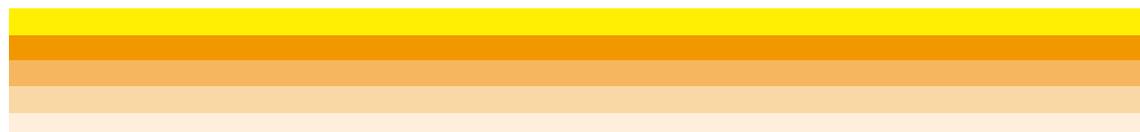
# ⇒ PRIMERA PARTE:

## El proyecto de desinstitucionalización visto como una secuencia

Primera etapa: Preparación

Segunda etapa: Abordaje de las situaciones

Tercera etapa: Evaluación



### Primera etapa: Preparación

#### 1. Diagnóstico institucional y contextual

El bebé humano nace en un estado de gran inmadurez y es absolutamente dependiente de su madre (o quien la sustituya) para mantenerse con vida. Tan importantes como las necesidades materiales (descansar lo suficiente, ingerir alimento diario en cantidad y calidad, contar con vestimenta y techo que lo proteja del frío, atender su salud para prevenir enfermedades, entre otras) son las necesidades emocionales, y la no satisfacción de éstas pone en peligro su vida tanto como la no satisfacción de aquéllas. El bebé necesita comunicación (a través de las miradas, la palabra, el sentido de la presencia) y contacto permanentes (ser “sostenido”, sentir el cobijo, el calor, el contacto que le asegura que está protegido), que respondan a sus demandas. En definitiva, sentir la presencia incondicional de aquella persona que lo cuida. Estas necesidades que son básicas para la supervivencia del bebé sólo pueden ser cubiertas a través de una persona con quien tenga un vínculo estable (como dijimos, su madre o un sustituto estable), quien a partir de ese lazo que los une le brinda el cuidado personalizado, uno a uno, que él necesita. Además, el bebé requiere que esa díada mamá-bebé esté inmersa en un ambiente previsible, ordenado, coherente y seguro.

Ciertas características de los cuidados residenciales (rotación de personal por turnos, distintos cuidadores a cargo de varias niñas y niños a la vez, con distintas modalidades de relacionamiento con ellas y ellos, sin gran compromiso afectivo, ingreso y egreso constante de niñas y niños, entre otras) hacen que éstos sean ámbitos inapropiados para el crecimiento de niñas y niños de tan corta edad, ya que el funcionamiento del dispositivo no permite recrear las condiciones ambientales y vinculares descritas como necesarias para el normal desarrollo bio-psico-socio-cultural de las niñas y niños.

Investigaciones sobre el desarrollo infantil han mostrado que, en algunos casos, los daños causados por las instituciones en las niñas y niños *“pueden incluir salud física deficiente, graves retrasos en el desarrollo, discapacidad y daño psicológico potencialmente irreversible. Los efectos son más severos cuanto más tiempo se prolongue la institucionalización [...] El riesgo de daño psicológico y para el desarrollo es particularmente agudo para los niños menores de 4 años; éste es un período crítico para que los niños y niñas establezcan lazos con sus progenitores o cuidadores”* (Pinheiro, 2006, p.189).

Partiendo de esta premisa, la experiencia de desinstitucionalización tiene como objetivo erradicar la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años de las instituciones de cuidado residencial<sup>1</sup> que

1 Tal como lo definen las *Directrices* sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, el cuidado residencial es aquel brindado en cualquier contexto de cuidado grupal de niñas, niños y adolescentes que no sea una familia, más allá de las características específicas que adquieran las instituciones que lo provean. En este sentido, las instituciones de cuidado residencial *“incluyen un amplio espectro de espacios que van desde los orfanatos, los que generalmente incluyen un número importante de ‘internos’, a las ‘casa hogar’, pequeñas instituciones con un formato que busca recrear a una familia, albergando a un pequeño número de niños y niñas que tiene como responsables a figuras estables, pueden estar tanto en un terreno común como insertas en barrios residenciales”* (RELAF Y UNICEF, 2010, p.42). Ésta y otras definiciones conceptuales se encuentran plasmadas en el Glosario de la versión amigable de las *Directrices* para operadores, titulada “Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se

la impulsen, desinstitucionalizando a las niñas y niños que se encuentren alojados en ellas y evitando futuros ingresos de niñas y niños de esta franja etaria a la institución.

Es esperable que la experiencia de desinstitucionalización parta de una decisión de las propias instituciones, que a su vez se enmarque en una política pública orientada en tal sentido. Para llevarla a cabo, el primer paso es elaborar un diagnóstico que abarque tanto la situación de las niñas y niños menores de 3 años en la institución como el contexto nacional y local en el que se encuadra el proceso. Para ello, se conforma un equipo que más tarde se integrará a la mesa de trabajo con todos los socios, quienes serán oportunamente identificados y convocados.

En su aspecto institucional, el diagnóstico contiene información sobre la cantidad exacta de niñas y niños menores de 3 años que allí residen y la situación de cada uno de ellos: tiempo de institucionalización, causas de la pérdida del cuidado parental, vía de ingreso a la institución (demanda espontánea de los padres y/o madres, vía administrativa, vía judicial), red familiar y comunitaria, entre otros aspectos de los cuales partir para poder elaborar líneas de acción que tengan como objetivo su desinstitucionalización, dando respuestas adecuadas y permanentes según cada situación. Este conocimiento permite al equipo técnico diseñar un plan de trabajo ajustado a las reales necesidades de cada una de las niñas y niños. El diagnóstico abarca también la identificación y análisis de los mecanismos institucionales que facilitan y obstaculizan el egreso de la institución por parte de las niñas y niños menores de 3 años. Ello posibilita trabajar sobre estos mecanismos, y que la institución misma no sea un obstáculo para aquello que pretende realizar. Finalmente, el diagnóstico institucional contiene un relevamiento de los recursos materiales, humanos y financieros con los que cuenta la institución, con el fin de realizar un análisis de la factibilidad económica del proyecto. De este análisis, surgirá la identificación de la necesidad o no de buscar o reorientar los fondos, a los fines de que el proyecto pueda desarrollarse.

El diagnóstico institucional se complementa con un diagnóstico contextual político-institucional nacional y local, que en su conjunto expresará el grado de viabilidad política que tiene el proyecto de desinstitucionalización para llevarse a cabo. El equipo técnico debe conocer en profundidad la legislación nacional y local vigente en materia de infancia, como así también los instrumentos internacionales de derechos humanos de la niñez, como son la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, "la Convención") y las *Directrices* sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (en adelante, "las *Directrices*"), que dan marco al accionar. Asimismo, el diagnóstico debe conocer las características que reúne el Plan Nacional de Derechos de la Infancia, en el caso de que existiera, y reconstruir la conformación del sistema de protección integral (en adelante "SPI") en general y el subsistema de las niñas y niños privados de cuidado parental en particular, a los fines de poder delinear el circuito que recorren las niñas y niños cuando ingresan a éste. De esta forma, el equipo técnico es capaz de identificar los nudos problemáticos en los distintos niveles del circuito de actuaciones, lo que permite diseñar acciones para activar mecanismos que ayuden a resolver o superar dichos obstáculos, de modo que la implementación del proyecto de desinstitucionalización sea viable en ese contexto situacional. El diagnóstico contextual también debe brindar conocimiento en profundidad de los recursos comunitarios con los que se cuenta para promover la salida de las niñas y niños de la institución de cuidado residencial: programas gubernamentales o de la sociedad civil de fortalecimiento familiar (ayudas económicas, guarderías, planes educativos, comedores comunitarios, tratamientos terapéuticos y todo apoyo que pueda fortalecer el rol de cuidado de la familia de origen o extensa de la niña o niño), programas de acogimiento familiar y de adopción.

## 2. Identificación y convocatoria de socios y aliados

Para poder llevar adelante el proyecto de desinstitucionalización de las niñas y niños menores de 3 años, la institución de cuidado residencial debe contar con el apoyo o acompañamiento de ciertos actores, sin los cuales su desarrollo sería inviable o insostenible en el tiempo. Estos actores serán identificados y convocados como socios del proyecto.

---

ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Aplicación de las *Directrices* de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños". Se sugiere consultar dicha Guía, que contiene orientaciones específicas y estándares concretos de práctica extraídos de las *Directrices*, y como tal resulta una útil herramienta para su aplicación.

Uno de ellos es el Estado nacional y/o el gobierno local, representado en el organismo nacional y/o local de protección de derechos de la niñez. Resulta fundamental para el desarrollo del proyecto de desinstitucionalización que la autoridad que ejerce la rectoría del SPI cree un contexto adecuado y propicio para que las experiencias concretas de desinstitucionalización que emprendan las instituciones de cuidado residencial puedan llevarse a cabo. El apoyo del Estado es un requisito sin el cual el proceso que se encara corre el riesgo de quedar como una experiencia aislada y, muchas veces, sin posibilidades de sostenerse en el tiempo como parte de una política pública de protección de los derechos de la infancia.

Otro socio importante es el Poder Judicial, formado tanto por los jueces como por los equipos técnicos de los juzgados intervinientes en los casos de las niñas y niños que se encuentran institucionalizados. En muchos países de la región, los jueces siguen detentando la autoridad máxima en relación con la toma de decisiones de las medidas de protección que se aplican a las niñas y niños privados de cuidado parental o en riesgo de perderlo, de modo que incluirlos como socios del proyecto también resulta estratégico, no sólo para promover la salida de las niñas y niños de la institución, sino también para evitar que desde el Poder Judicial se siga considerando la institucionalización una opción válida para las niñas y niños menores de 3 años que requieren cuidados alternativos, y con ello evitar futuras derivaciones de niñas y niños de esta franja etaria a la residencia. El Poder Legislativo es otro socio importante, ya que a partir de su inclusión pueden derivar proyectos de ley que promuevan la erradicación de la institucionalización de las niñas y niños menores de 3 años.

Otro pilar en el proyecto de desinstitucionalización son las organizaciones o programas con los que la institución trabajará para lograr el egreso de las niñas y niños: programas de fortalecimiento familiar, actores del sistema de salud, educación, desarrollo social, programas de acogimiento familiar, programas de adopción, entre otros.

En los casos de instituciones de cuidado residencial gestionadas por organizaciones de la sociedad civil, los donantes también pueden ser convocados como socios, toda vez que valoren el proceso que la residencia está emprendiendo y muestren su apoyo.

Finalmente, organizaciones globales dedicadas a los derechos de la infancia con presencia en los países de la región pueden ser socios en la implementación del proyecto de desinstitucionalización; entre otras cuestiones, porque la experiencia y el reconocimiento de que gozan pueden ayudar a poner el tema de la desinstitucionalización en la agenda pública del gobierno, y con ello lograr su apoyo al proyecto.

## Experiencia de desinstitucionalización en Argentina

Proyecto “Promoción y restitución del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los niños, niñas y adolescentes de la provincia de Misiones. Desinstitucionalización y promoción de cuidados alternativos en familia y comunidad”, Provincia de Misiones, Argentina.

Por Néstor Álvarez

*“... la posibilidad real de abordar temáticas específicas, como por ejemplo la desinstitucionalización, es posible gracias a los convenios con organismos extra locales. Si el tema es abordado y discutido en mesas intersectoriales del ámbito gubernamental y de las ONG, es gracias a la existencia de dichos acuerdos. En el caso del Proyecto de desinstitucionalización en Misiones, UNICEF ocupó ese espacio...”*

Habrán socios con los cuales no tendrán que pensarse estrategias de sensibilización para captarlos, porque vienen trabajando en esta línea de pensamiento y recibirán con entusiasmo la noticia de la implementación de un proyecto de estas características. Pero habrá otros socios cuya convocatoria deberá estar acompañada de estrategias de sensibilización para lograr comprensión y adhesión.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Recordamos que, si bien esperamos que estos proyectos se encuadren en lineamientos generales de política pública, en los cuales se ordenarían acciones generales de este tipo, esta Guía está destinada a que los directores y operadores de las residencias gestionadas por el gobierno y por la

Los canales de diálogo con cada uno de ellos son distintos: habrá que planificar y plantear diferentes estrategias según el actor a abordar: reuniones de trabajo, talleres, capacitaciones. Lo importante es que con cada uno se logren abrir espacios de reflexión sobre los efectos de la institucionalización en las niñas y niños menores de 3 años y la revisión de las prácticas que la promueven desde los distintos ámbitos de actuación. A partir de allí, socializar la experiencia que se está encarando y convencer sobre la importancia del trabajo coordinado y consensuado para lograr los objetivos perseguidos. Se deberán lograr acuerdos concretos y sostenibles no sólo en relación con los egresos de las niñas y niños, sino también con la prevención de futuros ingresos, haciendo especial énfasis en la prevención de la separación de las niñas y niños de su familia, y en la preferencia del acogimiento familiar en los casos en que sea necesario brindar cuidado alternativo.

Por otra parte, los aliados son aquellos actores claves del SPI que, si bien no están directamente vinculados con el proyecto de desinstitucionalización de la institución, pueden brindar apoyo y actuar como agentes de cambio y desinstitucionalización a mayor escala, cada uno desde sus ámbitos de trabajo.

Son aliados los actores del Poder Judicial de otras jurisdicciones, quienes pueden contribuir a generar consenso sobre la necesidad de desinstitucionalización de este grupo etario entre sus pares. Otros aliados pueden ser instituciones que brindan cuidados residenciales a niñas y niños menores de 3 años, quienes siendo convocadas, sensibilizadas e informadas sobre el proceso de desinstitucionalización, podrán sentirse movilizadas a emprender un proceso similar. Los programas de acogimiento familiar también pueden ser aliados en un proceso de desinstitucionalización más amplio, ya que deberán estar preparados para absorber toda la demanda de cuidados alternativos de las niñas y niños menores de 3 años que los requieran. Las universidades y los colegios o consejos profesionales cuyas disciplinas están vinculadas al SPI en general y al subsistema de la niñez privada de cuidado parental en particular también pueden ser fuertes aliados en la formación de los profesionales con enfoque de derechos humanos. Las instituciones religiosas de distintos credos también pueden ser convocadas. En la región, estas instituciones destinan gran cantidad de recursos a programas de atención directa de niñas, niños y sus familias, entre los cuales se encuentran las residencias. Finalmente, los medios de comunicación locales y nacionales también pueden ser buenos aliados, ya que su abordaje del tema lo hará visible para la sociedad en general, y con ello se podrá ejercer mayor presión en la toma de decisiones de las autoridades públicas, por ejemplo.

## Cierre de hogares en la Provincia de San Luis, Argentina

Por Pablo González

*“Entre 2004 y 2006, el Estado desempeñó un rol protagónico en la promulgación de leyes que atraviesan hasta el día de hoy las políticas públicas sociales de la Provincia de San Luis: Ley N° IV- 0093-2004 de Familias Solidarias y Ley N° I- 0536-2006 de Prohibición de la Institucionalización en General. A través de este cuerpo normativo se procedió a la intervención y posterior cierre de las instituciones que alojaban a niñas y niños de entre 0 y 18 años que se encontraban administradas por congregaciones religiosas, y la conclusión de la transformación institucional del Hospital Psiquiátrico en Escuela de Salud Mental (desmanicomialización).*

*Las leyes anteriormente citadas generaron el cierre de los tres Institutos dependientes del Ministerio de Acción Social: Hogar Materno, Hogar del Niño y la Colonia Hogar, además de la transformación y prohibición de institucionalización del Hospital Psiquiátrico del Ministerio de Salud, mientras que en el Ministerio de Educación se procedió a la modificación de la currícula y, en algunos casos, el cierre de las Escuelas Albergues o de jornada completa.*

*No se visualizó un trabajo coordinado entre las diferentes áreas, lo que significó uno de los principales obstáculos para la legitimación pública de las medidas.*

*Particularmente, las instituciones dependientes del Ministerio de Acción Social, Hogar Materno, Hogar del Niño y la Colonia Hogar estaban administradas por congregaciones religiosas con mucha ascendencia en la sociedad puntana, por cuanto el cierre de estas instituciones fue percibido como la expulsión de la Provincia de estas congregaciones y como una acción política deliberada en contra de la Iglesia católica: se realizaron múltiples marchas a favor de las congregaciones religiosas. La falta de estrategias de sensibilización destinadas a los técnicos y a la comunidad, anteriores a la toma de medidas que son parte de un proceso de transformación que implica un cambio de paradigmas que incluyen los discursos sobre la infancia y la orientación de las políticas públicas que las tienen como destinatarios, fue un obstáculo del proceso”.*

## Experiencia de desinstitucionalización en Uruguay

Prueba piloto en Montevideo, Uruguay

Por Judith Aude y Laura Caballero

*“En Uruguay, hay antecedentes normativos referentes a la situación de institucionalización de las niñas y niños menores de 7 años de edad. La Ley de Adopción, Ley N° 18590 de septiembre de 2009, dispone que bajo la responsabilidad del juez, previo asesoramiento del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), las niñas y niños de hasta 2 años de edad no podrán permanecer en establecimientos de institucionalización institucional por más de cuarenta y cinco días, salvo que se encontraren residiendo en los mismos con alguno de sus progenitores o que motivos de salud hagan aconsejable su permanencia en centros debidamente equipados. Asimismo, tratándose de niñas o niños mayores de 2 años y de hasta 7 años de edad, el plazo máximo de permanencia en establecimientos de institucionalización institucional será de noventa días, resultando aplicables las mismas responsabilidades y excepciones previstas en el inciso anterior.*

*En Uruguay, el Estado ha tenido la iniciativa de promover la desinstitucionalización, a través de INAU con el apoyo de UNICEF. Comienza teniendo una propuesta más local desde Montevideo, priorizando la población de niñas y niños menores de 7 años en dos centros, uno estatal y otro de una ONG en convenio con INAU. Se comienza con una prueba piloto de desinstitucionalización (con toda la población de los centros menores de 7 años, priorizando los menores de 2 años de edad). Se realizan algunas modificaciones en la estructura interna de INAU: en el Centro de Estudio y Derivación que anteriormente atendía a toda la población de 0 a 18 años, se crea un centro específico para atender a las niñas y niños menores de 7 años”.*

### 3. El Estado como socio clave

El rol del Estado como socio del proyecto de desinstitucionalización es fundamental para que éste pueda llevarse a cabo. Como se dijo, resulta determinante que el Estado genere un contexto propicio para el desarrollo de las experiencias concretas de desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años que emprendan las instituciones de cuidado residencial. Para ello, el Estado, a través de su organismo rector de las políticas públicas de protección de derechos de la niñez, debe tomar la decisión política de emprender un proceso de desinstitucionalización a nivel nacional (o local, según el caso) que tienda a la erradicación de los cuidados residenciales en este grupo específico de niñas y niños. Sin esta decisión política, la experiencia concreta de una residencia será una experiencia aislada, válida para las niñas y los niños que egresaron de la institución. Aunque es significativo, se debe trabajar en pos de la igualdad en el cumplimiento del derecho a vivir en familia de todas las niñas y niños.

## Experiencia de desinstitucionalización en Chile

Proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile, Santiago de Chile, Chile.

Información extraída del “Informe final proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile”, Santiago de Chile, enero de 2013.

*“En 2012 se llevó a cabo una prueba piloto de desinstitucionalización en Chile, en el marco de la iniciativa regional para la erradicación de la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años impulsada por la Oficina de UNICEF para América Latina y el Caribe, con la colaboración de RELAF. El equipo coordinador de la prueba piloto estaba formado por el SENAME (específicamente, el equipo de Gestión Programática del Departamento de Protección de Derechos), UNICEF Chile y RELAF. La prueba piloto tuvo el propósito de contribuir a la introducción de cambios significativos sustentables en las políticas de provisión de cuidados alternativos a niñas y niños menores de 3 años en Chile. Para ello, se optó estratégicamente por acoplar la prueba piloto al desarrollo de una iniciativa que el equipo de Gestión Programática del SENAME ejecutaba de manera sistemática desde el año 2008, la cual consistía en la implementación gradual y progresiva del programa FAE. Esta modalidad contaba con una oferta de 47 proyectos a nivel nacional, instalada en 13 regiones del país, con 3.252 niñas y niños en acogimiento, principalmente por su familia extensa (77,4%).*

*Fue el equipo de Gestión Programática del SENAME –quien formaba parte del equipo coordinador de la prueba piloto– el encargado de seleccionar las instituciones participantes: una residencia que brindara cuidados alternativos a niñas y niños menores de 3 años y un programa de acogimiento familiar. Uno de los criterios de selección fue la calidad del trabajo con las niñas y niños y sus familias que llevan adelante las instituciones, desarrollando procesos de intervención rigurosos orientados a la pronta reinserción familiar o garantizando la transitoriedad en favor del derecho a vivir en familia de la niña o niño. Las instituciones que formaron parte de la prueba piloto fueron el Programa FAE de la Fundación ADRA Chile y la Residencia Hogar Santa Catalina”.*

## 4. Conformación de la mesa de trabajo

De la identificación y convocatoria de los socios y aliados se desprende la conformación de la mesa de trabajo. Ésta se ampliará en la medida en que se vayan sumando más actores claves a la iniciativa. La mesa está conformada por los directivos de la institución de cuidado residencial que impulsa la experiencia, representantes de su equipo técnico, representantes de cada organismo/organización/programa que ha sido convocado como socio para la realización de la experiencia y consultores con experiencia y conocimiento en el tema. Si las condiciones económicas no están dadas para contratar consultores, se podrán identificar expertos que puedan aportar una mirada especializada externa en forma voluntaria, prestando asesoramiento gratuito durante el proceso.

Los integrantes de la mesa de trabajo deben planificar cierta frecuencia de trabajo conjunto. Si bien las nuevas tecnologías facilitan la comunicación (*mails*, videoconferencias, conversaciones vía *Skype*, etc.), los encuentros interpersonales son importantes para el debate, los consensos y la toma de decisiones.

## Experiencia de desinstitucionalización en Venezuela

Desinstitucionalización de niñas y niños de la Casa Hogar Emmanuel,  
San Antonio de los Altos, Venezuela

Por Anselia Bervins de Pedroza y César Pedroza

*“Definitivamente fue hermoso involucrarnos con una organización con ningún tipo de interés más que el de servir y apoyar para que cada una de nuestras niñas y niños tuviesen familia, y gracias a ellos lo logramos; PROADOPCIÓN, ONG Venezolana con larga trayectoria en la difusión, acompañamiento y apoyo a muchas familias venezolanas que desean tener en su seno familiar una niña o niño, grupo de hermanos o niñas o niños con alguna discapacidad y poder darles la familia que hoy necesitan y no tienen.*

*El Consejo Municipal de Derecho, perteneciente al Municipio Libertador (Región Capital), al tener un programa de colocación familiar registrado, reconocido y aceptado por los Tribunales de Protección en nuestra zona geográfica, fue pieza fundamental para presentarnos su banco de familias elegibles o evaluar, guiar y educar a nuevas familias postulantes para las colocaciones temporales de nuestras niñas y niños con estas familias sustitutas.*

*Los esfuerzos de Casa Hogar Emmanuel se vieron potenciados con el personal del proyecto ‘Familia para Todos’ de PROADOPCIÓN, el cual agregó valor a la experiencia por medio de sensibilización, capacitación, asistencia técnica y apoyo técnico directo; cubriendo las funciones de equipo técnico multidisciplinario, capaz de ocuparse del impulso y el logro final de los egresos de la casa hogar.*

*En tal sentido, los abogados de PROADOPCIÓN (Dra. Lisbeth Fagre y Giancarlo Melchionna) fueron piezas clave, ya que impulsaron en los Tribunales de Protección cada caso de nuestras niñas y niños, solicitando a los justiciables el fiel y absoluto cumplimiento de lo establecido en nuestra Carta Magna, la Ley Orgánica para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (LOPNNA) y demás leyes”.*

## 5. Discusión y redacción del proyecto de desinstitucionalización

Uno de los aspectos que imprime viabilidad a la implementación de los procesos es la apropiación de éstos por quienes están involucrados. Puede que, luego del diagnóstico institucional y contextual, los directivos y el equipo técnico de la institución de cuidado residencial hayan realizado un esbozo de una propuesta de acción para ser discutida, enriquecida y validada por la mesa de trabajo. O puede darse el caso de que el proyecto sea diseñado en su totalidad por la mesa una vez conformada. Lo importante aquí es que éste sea definido y consensuado por todos los que integran la mesa, ya que cada uno tendrá una responsabilidad específica y estará implicado en el proceso desde un lugar determinado. El consenso da sustento y viabilidad al proyecto; gran parte de éste se obtiene por la adhesión de todos los socios a los lineamientos de la Convención y de las *Directrices*, y la visualización del principio de la no institucionalización de niñas y niños menores de 3 años como una meta a alcanzar a partir de la experiencia que convoca a todos. Sin consenso en relación con el proyecto, éste puede verse obstaculizado en un futuro por desinformación, falta de comunicación o la no asunción de los roles que a cada uno le compete en la tarea. Los procesos participativos demandan más tiempo en la etapa inicial, pero en general son los que llegan a mejores resultados finales.

El diseño del proyecto está siempre sujeto a ajustes que la mesa pueda ir haciendo a medida que el proceso avanza, a partir de las tareas de seguimiento y monitoreo. Este aspecto se retomará más adelante.

### 5.1. Contenidos del proyecto de desinstitucionalización

Son muchos los aspectos que abarca un proyecto que tenga como objetivo desinstitucionalizar a las niñas y niños menores de 3 años de una institución de cuidado residencial. En cada experiencia, los contenidos pueden variar o adaptarse a la situación local, y a las posibilidades reales de los actores que encaran el proyecto. Más allá de esto, a continuación se desarrollan algunos contenidos que se estiman importantes a la hora de preparar un proyecto con este cometido. Si bien el ejemplo se refiere a un proyecto provincial, que abarcó más de 25 residencias, es útil al pensar el proyecto singular de una residencia.

## Experiencia de desinstitucionalización en Argentina

Proyecto “Promoción y restitución del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los niños, niñas y adolescentes de la Provincia de Misiones. Desinstitucionalización y promoción de cuidados alternativos en familia y comunidad”, Provincia de Misiones, Argentina

Información extraída del Informe final del Proyecto “Promoción y restitución del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los niños, niñas y adolescentes de la Provincia de Misiones. Desinstitucionalización y promoción de cuidados alternativos en familia y comunidad”, Provincia de Misiones, Argentina, 2011.

“El Proyecto fue implementado en 2010 en la Provincia de Misiones, Argentina. La coordinación general estuvo a cargo de la Mesa Coordinadora de las Políticas Públicas Provinciales, dependiente de la Vicegobernación. Se creó un equipo interdisciplinario que trabajó en conjunto con el equipo profesional del área específica de la Dirección de Niñez Provincial. UNICEF proveyó de asistencia técnica y evaluación sistemática al Proyecto. Con su desarrollo se esperaba establecer un sistema que fuera capaz de prevenir las separaciones innecesarias de las niñas y niños de sus familias de origen e instituir nuevos mecanismos de actuación para restituir el derecho a la convivencia familiar y comunitaria de niñas y niños institucionalizados. El proyecto fue diseñado para obtener los siguientes resultados:

- Un Registro único de ingreso y egreso de niñas y niños alojados en hogares convivenciales de la Provincia de Misiones. Relevamiento provincial de hogares convivenciales y de niñas, niños y adolescentes alojadas en estas instituciones.

- Hogares convivenciales de la Provincia capacitados e informados sobre normativas y nuevo mecanismo en el proceso de restitución del derecho a la convivencia familiar y comunitaria, a través distintos encuentros para la sensibilización sobre la problemática de desinstitucionalización y fortalecimiento de prácticas de cuidados alternativos que garanticen el derecho a vivir en familia y comunidad.

- Un protocolo de intervención para la desinstitucionalización de niñas y niños sin cuidados parentales institucionalizados”.

### *5.1.1. Capacitación de recursos humanos*

La capacitación del equipo técnico sobre la necesidad de desinstitucionalizar a las niñas y niños menores de 3 años es sin duda uno de los aspectos que debe planificarse para lograr una actuación con convicción y sustento teórico-ideológico en la tarea. Muchas veces, los recursos humanos que desde un discurso de derechos siguen actuando bajo paradigmas de intervención pasados suelen ser uno de los grandes obstáculos en el logro de cambios en las intervenciones profesionales. La institucionalización de las niñas y niños es sin duda una de las prácticas más difundidas en el subsistema de la niñez privada de cuidado parental en la región. Profesionales de todas las disciplinas trabajan desde la convicción de que los cuidados residenciales son apropiados y convenientes cuando una niña o niño es separado de su familia de origen. Es importante que los profesionales puedan visualizar que el vivir en familia y comunidad es un derecho de las niñas y niños, así como el daño que produce en el crecimiento y desarrollo de las niñas y niños la institucionalización, especialmente en los menores de 3 años. Para ello, resulta estratégico investigar, pautar u organizar instancias de capacitación o reflexión con expertos en quienes la institución confía darán un marco adecuado a la tarea que se emprenderá.

### *5.1.2. Estrategias de desinstitucionalización*

Como se ha dicho anteriormente, para desarrollarse como seres humanos las niñas y niños menores de 3 años necesitan establecer un vínculo de apego con un cuidador primario (madre o sustituto), en un ambiente estable y seguro. Esta necesidad es tan vital como cualquier otra necesidad básica

(como el alimento, por ejemplo), y sólo un ámbito familiar de cuidado puede cubrirla. Partiendo de esta premisa, el equipo técnico deberá diseñar una estrategia de intervención individual para cada niña o niño, brindándole a cada uno una solución familiar adecuada y permanente, según sus necesidades particulares y las posibilidades de su entorno familiar y comunitario de origen. La situación de cada niña o niño y su familia debe ser considerada única, por lo que las intervenciones también lo son. La complejidad de las situaciones requiere una intervención planificada con objetivos a corto, mediano y largo plazo, que exigen la máxima rigurosidad en su diseño. Es importante en esta instancia definir qué profesionales estarán a cargo de cada caso, y los plazos de trabajo. Sobre la base de la reconstrucción de la historia de vida de cada niña o niño y la elaboración de un diagnóstico integral, los profesionales intervinientes tomarán las decisiones respecto de qué estrategia de desinstitucionalización implementar: revinculación con su familia de origen, acogimiento familiar o adopción. Esto será retomado en el apartado “Desarrollo de las estrategias de desinstitucionalización: caso por caso” de la etapa “Abordaje de las situaciones”.

### *5.1.3. Reconversión de los espacios, reasignación de funciones y/o traslado de recursos humanos en función de nuevos proyectos*

La salida de las niñas y niños de la institución de cuidado residencial deja espacios físicos vacíos que se pueden aprovechar para el desarrollo de otros proyectos o actividades. Cada institución tendrá que evaluar en qué va a destinar estos espacios donde antes había niñas y niños menores de 3 años institucionalizados. Esto se desprenderá de las características y necesidades de la comunidad donde está inserta la organización, pudiendo conformarse como hogares de día, guarderías, espacios de capacitación, escuelas para padres, lugares recreativos o culturales, o si deciden seguir dedicados a los cuidados alternativos, como programa de acogimiento familiar. La reconversión de espacios es la materialización de una reconversión de los servicios que brinda la institución. En aquellas residencias que en su totalidad albergan a niñas y niños menores de 3 años, esta reconversión será total, mientras que en aquellas en las que se cuida a niñas y niños de todas las edades, esta reconversión será –en principio– parcial, aunque puede ser total si así se lo proponen, haciendo extensible la desinstitucionalización de las niñas y niños menores de 3 años a todas las niñas y niños institucionalizados.

## Experiencia de desinstitucionalización en Chile

Proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile, Santiago de Chile, Chile

Información extraída del “Informe final proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile”, Santiago de Chile, enero de 2013.

*“Como parte de la implementación de la prueba piloto, se realizó una propuesta de reconversión institucional de la Residencia Hogar Casa Santa Catalina para que comience a acoger a las niñas y niños menores de 3 años privados de cuidado parental a través de dispositivos de acogimiento familiar. Para ello, se planificaron y desarrollaron encuentros de trabajo entre el equipo técnico de Residencia Hogar Casa Santa Catalina y el equipo de Gestión Programática de SENAME. En estos espacios se pudo concluir que:*

- la Residencia reconoce que la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años debe erradicarse;*
- la Residencia presenta total disposición para desinstitucionalizar y dejar de recibir a niñas y niños menores de 3 años, y manifiesta interés en contar con un programa de acogimiento familiar. Incluso puede reconocer los casos que debieran ser derivados directamente a acogimiento familiar;*
- se abre la posibilidad de reconversión total de la Residencia, pasando por una etapa de transición que contempla reducir las plazas residenciales (de 25 a 19), cambiando las actuales edades de*

*ingreso (entre 3 y 6 años), y el adosamiento de un programa de tipo ambulatorio que le posibilite una intervención especializada con las familias de origen para reducir y facilitar la desinstitucionalización. Como parte del proceso de reconversión, los recursos humanos de la Residencia realizarán pasantías en un Programa FAE para continuar familiarizándose y capacitándose en la metodología del acogimiento familiar”.*

Así como los espacios deberán ser modificados, muchos profesionales u operadores que se dedicaban a la provisión de cuidados residenciales a niñas y niños menores de 3 años deberán ser reubicados, asignándoles una nueva tarea en el marco de un nuevo proyecto que inicie la institución o trasladándolos a un programa o proyecto de otra organización. Este aspecto también debe ser debidamente planificado, poniendo especial atención al cuidado de la fuente de trabajo de quienes se desempeñan en la institución.

## Experiencia de desinstitucionalización en Paraguay

Por Leticia Rodríguez, Alejandra Rodríguez, Diana Pérez y Cruz Encina de Riera

*“En relación con el Hogarcito del Centro de Adopciones cerrado en el año 2009, en el espacio físico actualmente se encuentran las oficinas del Centro de Adopciones y de la Dirección de Protección Especial (DIPROE). En cuanto a los recursos humanos con que contaba el Hogarcito, especialmente las cuidadoras en su mayoría recibieron capacitación para convertirse en Familias Acogedoras, subsidiadas por el Estado”.*

## Experiencia de desinstitucionalización en Venezuela

Desinstitucionalización de niñas y niños de la Casa Hogar Emmanuel, San Antonio de los Altos, Venezuela

Por Anselia Bervins de Pedroza y César Pedroza

*“A la fecha tenemos aún cuatro niñas y niños, dos casos que van para adopción y dos casos que van para colocación familiar. Seguimos esperando por las decisiones de los entes correspondientes, pero no estamos recibiendo nuevos ingresos desde agosto de 2012.*

*Ya se redujo provisionalmente la contratación de personal para el cuidado directo a las niñas y niños y el personal de mantenimiento de la casa hogar.*

*En cuanto a la casa, se espera aún por determinar si, como infraestructura, se adjudica una vez vencido el contrato de comodato, de forma definitiva a la Fundación tal y como se nos ha anunciado. En ese caso, se fortalecería el patrimonio de la Fundación y sería un elemento a favor para el emprendimiento de nuestros dos nuevos proyectos, ya que estimamos desarrollar y ejecutar en las actuales instalaciones dos programas nuevos para nosotros: ‘Programa de Colocación Familiar, Cada Niño Tiene un Padre’ y ‘Programa de Fortalecimiento Familiar, Creciendo en Familia’. Ambos programas apuntan a la desinstitucionalización de niñas y niños de casas hogares y robustecer a todas estas familias”.*

#### 5.1.4. Abogacía

Es posible que en la fase inicial de preparación, en el momento de analizar la viabilidad política del proyecto de desinstitucionalización, el equipo técnico de la residencia haya detectado cierta falta de adecuación legislativa a nivel nacional o local en relación con la protección de derechos de las niñas y niños privados de cuidado parental. Otras veces puede detectarse que estas adecuaciones están dadas, pero no hay una traducción en la práctica ni en el diseño e implementación de planes, programas y proyectos.

En el caso específico de la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años, lograr su erradicación a nivel local o nacional puede ser también un horizonte a seguir desde la mesa de trabajo y sus aliados. Plantear estrategias de abogacía para instalar el tema en la agenda política, en los medios de comunicación, en las universidades puede ser uno de los aspectos del proyecto en el mediano y largo plazo. Sensibilizar a los decisores políticos y a la sociedad en general sobre los daños de la institucionalización en el desarrollo –especialmente en las niñas y niños menores de 3 años–, y lograr con ello la adecuación a un enfoque de derechos de leyes, planes, programas, proyectos y prácticas, es sin duda un desafío que han de plantearse para que el proyecto tenga algún impacto en la construcción del SPI. Sabemos que en países como Guatemala y México se está trabajando proyectos legislativos sobre cuidados alternativos, y en Argentina y Perú, sobre acogimiento familiar. Puede ser una buena estrategia dar a conocer prácticas garantistas del derecho de las niñas y niños a vivir en familia y comunidad que se hayan desarrollado de manera satisfactoria en otros países de la región, lo cual podría facilitar el trabajo de posicionar la necesidad de adecuación del SPI en general y de las políticas de provisión de los cuidados alternativos en particular. Por otro lado, el mismo documento de las *Directrices* es una herramienta útil para hacer visible la necesidad de un cambio en el subsistema de la niñez privada de cuidado parental acorde a las recomendaciones internacionales con enfoque de derechos humanos, género y pertenencia cultural.<sup>3</sup>

#### 5.1.5. Recursos, financiamiento, donantes

Muchas instituciones de cuidado residencial en la región son estatales. En este caso, el financiamiento del proyecto de desinstitucionalización y la consiguiente reconvención de ciertos servicios que se brindarán desde la institución en el marco de nuevos proyectos o actividades provendrá del mismo presupuesto con el que ya contaba la residencia para funcionar, pudiéndose ajustar a la nueva tarea. Sin embargo, otras residencias son gestionadas por organizaciones de la sociedad civil que, para funcionar, reciben recursos de múltiples donantes: el Estado, particulares, empresas, la cooperación internacional, entre otros. Estas instituciones tienen el desafío adicional de que sus donantes sostengan su financiamiento más allá de los cambios que trae aparejado el proceso de desinstitucionalización, y esto es especialmente importante en aquellas en las que se brindan cuidados alternativos residenciales a una población de niñas y niños que, en su mayoría o totalidad, tienen menos de 3 años de edad, ya que su transformación será total. En caso de que no haya una visión compartida sobre la necesidad del proceso, la institución deberá generar oportunidades para informar a los donantes sobre las problemáticas asociadas al cuidado institucional en las niñas y niños de corta edad, con miras a alcanzar el consenso y respaldo para la transformación que se quiere emprender. Este aspecto es importante porque, si no se sensibiliza a los donantes y/o no se generan nuevos apoyos, las organizaciones pueden quedar en una situación de desfinanciamiento, sin recursos mínimos para seguir funcionando.

---

3. En esta Guía encontrará un listado de documentos y publicaciones para distintos actores: el Manual de aplicación de las *Directrices* para decisores, las Versiones amigables de las *Directrices* para los operadores y el Documento Llamado a la Acción para la desinstitucionalización de niñas y niños entre 0 y 3 años para todo el público.

## Experiencia de desinstitucionalización en Venezuela

### Desinstitucionalización de niñas y niños de la Casa Hogar Emmanuel, San Antonio de los Altos, Venezuela

Por Anselia Bervins de Pedroza y César Pedroza

*"... inmediatamente que se corrió la noticia de que nuestras niñas y niños se estaban desinternando o desinstitucionalizando y que la Casa Hogar ya no tenía niñas y niños o íbamos camino a eso, dejaron de llegar los apoyos financieros que recibíamos de nuestros donantes empresariales o personales..."*

#### 5.1.6. Metas e indicadores de evaluación

Como sabemos, un proyecto es un conjunto de actuaciones, enmarcadas en objetivos con distinto nivel de jerarquía, tendientes a la transformación de la realidad de un grupo humano determinado, localizado en un área geográfica delimitada, en tiempos y con recursos preestablecidos.

En su fase de formulación,<sup>4</sup> el proyecto debe contener la siguiente información:

- 1) Contextualización del proyecto: a partir de la fase de diagnóstico.
- 2) Árbol de problemas y delimitación de aquel en el que vamos a intervenir, con la justificación de dicha decisión en la delimitación.
- 3) Objetivos.
- 4) Análisis de actores (para poder identificar socios, aliados y roles institucionales).
- 5) Beneficiarios directos e indirectos del proyecto.
- 6) Calendario de actividades, establecimiento de plazos.
- 7) Plan de financiación y presupuesto.
- 8) Plan de seguimiento y evaluación.

Cada uno de los componentes de esta estructura básica que adquiere un proyecto en la fase de formulación tiene su importancia específica en el diseño integral de aquello que se quiere implementar, de modo que cada uno de estos componentes debe estar plasmado.

Para lograr obtener metas e indicadores de evaluación, se deberá prestar especial atención a la formulación de los objetivos del proyecto. En líneas generales, los objetivos son los logros que se pretenden alcanzar con la ejecución de un proyecto. Éste tiene distintos objetivos, con diferentes niveles de jerarquía: los de mayor jerarquía son los fines,<sup>5</sup> los cuales contienen objetivos,<sup>6</sup> y éstos, resultados<sup>7</sup> (o productos) que para ser alcanzados requerirán el desarrollo de actividades.<sup>8</sup>

Los objetivos deben ser:

- Claros, concretos y comprensibles.
- Coordinados: los de menor nivel de jerarquía son objetivos parciales o complementarios de otros objetivos de niveles superiores.
- Realistas: deben ser factibles de alcanzar con los recursos disponibles, con la estrategia o metodología adoptada y dentro de los plazos fijados en el proyecto.
- Pertinentes: deben tener una relación lógica entre su naturaleza y la naturaleza de la situación que se quiere resolver o la realidad que se quiere transformar.

4. Básicamente, un proyecto tiene un ciclo de vida compuesto por cuatro fases: el diagnóstico, la formulación, la ejecución y seguimiento y la evaluación. Insistimos en que se deben armonizar los lineamientos de política pública generales para las residencias con el proyecto particular que se encare en una institución.

5. Expresan la proyección hacia el futuro deseado, representan el nivel de impacto del proyecto, la contribución a la solución de un problema con sus efectos a mediano y largo plazo.

6. Diferenciados en generales y específicos, son los que dan cuenta del efecto directo e inmediato que se confía alcanzar con el proyecto; comprenden la respuesta plena al problema, lo que implica un cambio o transformación de una situación.

7. Son los logros visibles y tangibles que se espera ofrecer al momento de la culminación del proyecto.

8. Son las acciones que deben cumplirse para implementar el proyecto y los insumos son los medios que se necesitan para dar cumplimiento a las actividades.

-Evaluables y medibles: deben ser tan observables como sea posible. Para que los objetivos puedan ser evaluables, deben ser traducidos en metas (son la cuantificación de los objetivos y resultados del proyecto), lo que permite obtener indicadores medibles, que finalmente permitirán valorar si se ha cumplido con lo planificado o no.

## 6. Lanzamiento del proyecto de desinstitucionalización

A pesar de que la realización de un lanzamiento público del proceso de desinstitucionalización no suele formar parte de las acciones emprendidas, realizarlo puede ser positivo para darle mayor adhesión y sostenibilidad.

El lanzamiento del proyecto es un momento en el cual se debe hacer visible la problemática de las niñas y niños privados de cuidado parental o en riesgo de perderlo y sensibilizar a la comunidad en general sobre el daño de la institucionalización en el crecimiento y desarrollo de las niñas y niños, particularmente los que tienen menos de 3 años. En los países de la región, la institucionalización está socialmente aceptada y valorada de manera positiva. Además del Estado como principal agente constructor del SPI, son muchos los particulares y empresas que hacen sus aportes para sostener toda la estructura que requiere la inmensa cantidad de niñas y niños institucionalizados que existen en la región. Para intentar instalar una visión diferente sobre la forma en que se debe abordar la situación de las niñas y niños de corta edad privados de cuidado parental o en riesgo de perderlo, el lanzamiento del proyecto puede ser una buena oportunidad para diseñar e implementar una campaña y presentar un mensaje claro sobre las necesidades de las niñas y niños menores de 3 años que requieren cuidados alternativos, y de lo inapropiados que resultan los cuidados residenciales para ellas y ellos, haciendo foco en la prevención de la separación y en la provisión de cuidados alternativos familiares para quienes los necesiten.

Pueden ser utilizadas distintas piezas de comunicación (afiches en la vía pública, *spots* televisivos y radiales, folletos informativos, entre otros), haciéndolas circular a través de distintos medios, tanto masivos como selectivos, para lograr sinergia.

Dada la complejidad de la elaboración de una campaña de estas características, es recomendable que esté en manos de un experto en comunicación, orientado técnicamente por la mesa de trabajo. En caso de no contar con los medios económicos para emprender una campaña de estas características, conseguir notas en los medios gráficos, radiales o televisivos es una buena forma de lograr el cometido.<sup>9</sup> Asimismo, comprometer a las autoridades públicas en el lanzamiento puede ser estratégico por la cobertura mediática que generan y por el valor político que imprime su apoyo.

Existen materiales que pueden ser de gran utilidad para esta etapa. RELAF dispone de documentos y material audiovisual<sup>10</sup> que pueden ser utilizados, todo disponible para acceder en forma directa y gratuita desde la web y las redes sociales.<sup>11</sup>

---

9. Si bien se espera que estas acciones sean desarrolladas por los entes rectores de infancia, no es desdeñable la capacidad de movilización social que tienen las instituciones residenciales *per se*.

10. Todos los materiales de RELAF se encuentran disponibles en español y muchos de ellos están traducidos al portugués, inglés y/o francés.

11. Sitio web: [www.relaf.org](http://www.relaf.org) | Facebook: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar | Twitter: @RELAF\_ONG | Youtube: AcogimientoFamiliar

## Segunda etapa: Abordaje de las situaciones

### 1. Desarrollo de las estrategias de desinstitucionalización: caso por caso.

El proceso a través del cual se determina e implementa la estrategia de desinstitucionalización de cada niña o niño debe ser riguroso y participativo. Esto último implica que, en todas las etapas del proceso que se está emprendiendo, exista comunicación y consultas a la niña o niño y a su familia, y que sus opiniones sean tenidas en cuenta, para lo cual deben recibir toda la información necesaria para poder expresarse oportunamente. Respecto a la niña o niño, el primer gran paso es lograr construir un vínculo de confianza. La niña o niño necesita tener referentes en este proceso, de modo que los profesionales a cargo también deben funcionar en ese rol. Parte de dicha confianza se gana escuchando a la niña o niño, creando un espacio de contención en el cual pueda expresarse acerca de lo que siente, lo que le pasa, lo que espera, lo que quiere. Prestar atención al lenguaje no verbal es también muy importante, tanto con las niñas y niños que hablan como con los que no lo hacen aún. Si la niña o niño aún no habla, igual debe recibir las mismas explicaciones que se les dan a las niñas y niños que sí lo hacen: las niñas y niños comprenden mucho más de lo que los adultos creen. Los profesionales deben expresarse en forma sencilla, explicando con paciencia y en un lenguaje acorde a la edad de la niña o niño todo lo que debe saber. El desconocimiento, la incertidumbre y la incomprensión acarrearán mayor sufrimiento a una situación de por sí difícil para las niñas y niños. Respecto a los adultos, también es necesario construir un vínculo de confianza entre la familia y los profesionales intervinientes, ya que el trabajo a emprender implicará el abordaje de aspectos delicados y dolorosos de la historia familiar, como lo fue la separación de la niña o niño y la situación que la motivó. El respeto y la confianza mutuos son dos condiciones necesarias para trabajar conjuntamente en pos de un objetivo común: el retorno de la niña o niño a su ámbito familiar o la búsqueda consensuada de una solución permanente y adecuada para ella o él. Como producto de esta etapa, se deben obtener lineamientos de intervención (de ser posible, reunidos en un "protocolo") que orienten el accionar de cada profesional, en tiempo y forma.

#### 1.1. Reconstrucción de la historia de vida de cada niña y niño y diagnóstico integral

El trabajo de desinstitucionalización parte de la reconstrucción de la historia de vida de la niña o niño y de la elaboración de un diagnóstico integral de su situación y la de su familia, lo que permitirá a los profesionales tomar decisiones fundamentadas y adecuadas en relación con los objetivos de su intervención. El objetivo de esta etapa es construir un mapa lo más amplio y completo posible, que permita evaluar la situación de la niña o niño y su entorno familiar y comunitario, y las posibilidades que éste tiene de proveer un ámbito de cuidado permanente. La reconstrucción de la historia de vida de la niña o niño y la elaboración del diagnóstico integral constituyen un proceso complejo para el cual será necesario contar con información fidedigna y completa, recabada a través de distintas fuentes.

### Experiencia de desinstitucionalización en Argentina

Proyecto "Promoción y restitución del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los niños, niñas y adolescentes de la Provincia de Misiones. Desinstitucionalización y promoción de cuidados alternativos en familia y comunidad", Provincia de Misiones, Argentina

Por Néstor Álvarez

*"... en aquellos hogares convivenciales que conocí a través del proyecto, las historias de vida de las niñas y niños tienen pocos datos personales y, a veces, imprecisos, 'aproximados' (fechas de nacimiento y número de DNI), escasa información sobre padres, hermanos y otros parientes; casi nada sobre el lugar de donde vienen (vecindario, localidad); aquellos datos que forman la historia personal de cada niña o niño que crece en una familia (cualquiera que ésta sea), tales como cuándo dijo su primera palabra, a los cuántos meses caminó, cuándo se destetó, cómo fue su primer día de escuela,*

*cuáles fueron sus juegos preferidos, con quiénes jugaba, cómo era su relación con los primos y amigos, etc. Esta información, que configura la identidad social de cada niña o niño y que puede obtenerse frecuentemente entrevistando a padres, familiares y vecinos, en un hogar/institución simplemente no existen. El equipo de profesionales conformado por psicólogas, abogadas y antropólogo social en 2011 revisó las carpetas de legajos, si existían; fichas y hojas sueltas que tuvieran referencias de las niñas y niños internados en el hogar/institución con el fin de conocer la biografía de cada niña y niño internado [...] Fueron varias las historias biográficas que se pudieron escribir, aunque de manera escueta y con vacíos temporales.*

*Se puede constatar que las historias elaboradas por el equipo y las que ya existían son tratadas como información especializada y administrada por la institución. Constituyen documentos 'importantes' que pueden ser consultados y comentados por autoridades y especialistas, pero las niñas y niños, sujetos de estos legajos de biografía institucional, no tienen acceso a ellos. Para aquellas niñas y niños que están en condiciones sociales y psicológicas de consultar, leer y opinar sobre sus legajos (agregar, enmendar o quitar información), su historia institucional les es extraña".*

El legajo que tiene la institución de cuidado residencial de cada niña o niño y/o en el expediente judicial es una fuente rápida y accesible de información tanto de ella o él como de su familia, de los motivos que dieron origen a la separación y de las intervenciones que se han realizado sobre la situación. Deben cumplirse ciertos estándares de práctica en relación con los legajos de las niñas y niños que elaboran las residencias. El equipo técnico de la institución debe elaborar y actualizar de manera periódica los legajos con información sobre la situación personal y familiar de cada niña y niño institucionalizado y las intervenciones profesionales que se realizan. Estos legajos deben estar al alcance de las niñas y niños, sus padres o tutores, y para su lectura se les debe proveer asesoramiento y acompañamiento antes, durante y después del acceso a la información. Toda la información contenida en los legajos es confidencial (RELAF y UNICEF, 2010).

El expediente y el legajo son una primera fuente de información, pero no debe ser la única. Para conocer y comprender la situación de la niña o niño y su familia en toda su complejidad y dimensión, y poder realizar un diagnóstico integral riguroso sobre el cual proyectar, habrá que entrevistarse con los integrantes de la familia de origen todas las veces que sea necesario. En general, si desde la institución se viene trabajando en la revinculación de la niña o niño con su familia de origen, se cuenta con los datos de ésta. Sin embargo, en algunos casos, será necesario realizar un trabajo de búsqueda y localización. Además de las entrevistas con la familia de origen de la niña o niño, se deberán pautar tantos encuentros como sean necesarios con:

-Familia extensa u otros adultos referentes de la niña o niño: pueden ayudar a conocer más en profundidad la situación de la familia de origen, y a su vez contribuir en la identificación de adultos que puedan hacerse responsables del cuidado temporal de la niña o niño, en caso de que lo necesite.

-Otros profesionales intervinientes: el expediente judicial puede contener información sobre profesionales que han trabajado previamente con la niña o niño y su familia, a quienes se puede contactar si se considera necesario.

-La niña o niño: dependiendo de su edad y el grado de desarrollo de su capacidad de comunicación verbal, podrá brindar información sobre su familia nuclear y extensa, sobre la situación que motivó la separación, sobre la relación con su familia durante el cuidado alternativo, entre otros aspectos. Estas entrevistas con la niña o niño deben ser realizadas por personal especializado para evitar su revictimización.

Ya se mencionó en el apartado anterior el componente participativo del proceso que aquí se inicia y las condiciones necesarias para que este aspecto se plasme en el proceso. Todo lo recabado debe ser plasmado en el legajo de la niña o niño que ha elaborado la institución, el cual debe ser actualizado durante todo el proceso. También se deben confeccionar informes para ser enviados oportunamente a los Juzgados.

Esta etapa de reconstrucción y diagnóstico integral es fundamental, ya que las estrategias deberán estar en concordancia con la complejidad de las situaciones. Poder reconstruir la historia de vida de la niña o niño de manera acabada y profunda permitirá tener claridad a la hora de diagnosticar y plantear los objetivos a corto, mediano y largo plazo. Sin este trabajo de campo previo al diagnóstico y planteamiento de objetivos, se corre el serio riesgo de no tomar las medidas acordes con las necesidades de la niña o niño y las posibilidades de su entorno familiar y comunitario.<sup>12</sup>

Además de ello, esta etapa inicial permite identificar necesidades de la niña o niño que deban ser cubiertas a través de tratamientos médicos, abordajes terapéuticos, actividades de estimulación y otros apoyos que la niña o niño necesite, con el fin de que se encuentre en las mejores condiciones de acuerdo con lo esperado para su edad y etapa de desarrollo, si es que aún no se le estuvieran brindando. En el caso de que no sea una práctica institucional ya instalada, ésta es una buena oportunidad para comenzar a construir un diario de vida de cada niña y niño. El diario de vida sirve como recurso que favorece la historización de la vida de la niña o niño, y como tal es una herramienta para conocer y comprender su pasado, lo que en definitiva es fundamental para la construcción de su propia identidad. El diario debe actualizarse periódicamente y puede contener información y fotos sobre su familia nuclear y extensa, su casa, su barrio, su paso por la residencia, quienes lo cuidaron, sus compañeros, registro y fotos de eventos importantes, dibujos y documentos propios (partida de nacimiento, boletines escolares si se trata de una niña o niño “mayorcita/o”, certificados escolares, certificados de vacunas, entre otros).

Una vez finalizada esta etapa de reconstrucción de la historia de vida de la niña o niño y el diagnóstico integral, los profesionales intervinientes deben elaborar un informe donde se plasme la información relevada, la evaluación realizada y las líneas de acción que se emprenderán con el fin de desinstitucionalizar a cada niña o niño. Dependiendo de cada caso, la estrategia a implementar será: la revinculación con su familia de origen, el acogimiento familiar o la adopción. Todas estas estrategias serán desarrolladas a continuación.

## Experiencia de desinstitucionalización en Paraguay

Por Leticia Rodríguez, Alejandra Rodríguez, Diana Pérez y Cruz Encina de Riera

*“... mientras se realiza el mantenimiento del vínculo, desde las organizaciones de la sociedad civil se brinda a las niñas y niños atención integral (salud, educación, apoyo psicológico, psicopedagógico) en la medida de las posibilidades de cada caso en particular.*

*No es fácil generalizar ni existe un plan común que se lleva adelante para todos los niños y niñas; lo que cada equipo hace es trabajar caso por caso entendiendo y conociendo la cultura, las costumbres de la familia donde irá la niña o niño, sea ésta la acogedora, biológica o la adoptiva, y lógica y principalmente, las características y necesidades de cada niña o niño, su historia, sus deseos, etc., ya que siempre la premisa es buscar el interés superior del niño y una familia para ella o él y no una niña o niño para tal o cual familia.*

*Si tuviéramos que dar una recomendación para trabajar el mantenimiento del vínculo con sensibilidad, pensamos en la actitud de apertura hacia la historia familiar que vamos a conocer, ofrecer la escucha respetuosa en cada entrevista, recordando que no somos jueces en el proceso, sino simples facilitadores que aproximan al magistrado las realidades de vida del grupo familiar y que forman parte de la historia de la niña o niño. Por otro lado, al redactar los informes, tener muy presente que en ellos contamos nuestra mirada técnica sobre una parte de la historia de la niña o niño y que dichos informes serán leídos por el ella o él en un futuro, por lo que debemos poner especial cuidado en las palabras y en la forma de relatar lo que observamos”.*

12. Aclaremos que esta información debería constar con detalle durante la etapa inicial de la intervención conducente a la separación y posterior inclusión en la residencia. Los procedimientos que garantizan derechos deben ser registrados, con una amplia fundamentación. Sin embargo, en muchas ocasiones no se cuenta con esta información, tal como se consignó en el ejemplo.

## 1.2. Revinculación con familia de origen

En la etapa inicial anteriormente descrita –de reconstrucción de la historia de vida de cada niña o niño y elaboración del diagnóstico integral–, los profesionales intervinientes identificarán a niñas y niños para quienes la estrategia más adecuada en cuanto a su desinstitucionalización es la revinculación con su familia de origen. Para lograrlo, deben trabajar fuertemente con la familia para lograr revertir las causas que dieron origen a la separación y con ello posibilitar que la niña o niño pueda retornar a su familia. El contacto de la niña o niño con su familia debe propiciarse mientras se trabaja con ella para fortalecerla en su rol de cuidado. Es necesario que se cuente con un espacio físico donde realizar los encuentros entre ellos. Posteriormente, a medida que se avanza en el proceso de revinculación, podrán realizarse en otros espacios que hayan sido evaluados como seguros y propicios para tal fin.

### Experiencia de desinstitucionalización en Perú

Programa de Acogimiento Familiar Bucker Perú-Inabif

Por Mercedes Milagritos Espinoza Bazán, Claudia León Vergara, Rosa Moquillaza Aparcana, Rocío Peralta Rupay y Aymee Torres Castro.

*“... En algunos casos se reconstruye la historia de vida personal y familiar: inicialmente de manera verbal, luego gradualmente se intercambia información escrita y de fotografías. En otros casos, se continúa con los encuentros familiares a fin de fortalecer los vínculos y cumplimiento de roles parentales. Asimismo, se busca con la familia de origen insertarlos en las redes de soporte social (escuela de padres, organizaciones sociales de base, comedores, seguro integral de salud, parroquias, centros comunitarios, centros de capacitación laboral, etc.).*”

Si al reconstruir la historia de vida de la niña o niño y elaborar el diagnóstico integral se observó que la revinculación con su familia de origen es viable en el corto plazo, es conveniente agilizar todo lo posible el trabajo de fortalecimiento familiar, evitando que la niña o niño cambie su ámbito de cuidado alternativo, para no exponerlo nuevamente a situaciones de cambio por un período corto. Sin embargo, en algunos casos, si bien se observa que la revinculación es factible, el trabajo de apoyo a la familia demorará un tiempo considerable, lo cual amerita que la niña o niño sea acogido temporalmente por una familia antes de retomar la convivencia con la suya. La estrategia del acogimiento familiar será abordada más adelante.

En la etapa de reconstrucción de la historia de vida de la niña o niño y diagnóstico integral, se ha tenido que avanzar en el conocimiento de la familia, realizando una evaluación exhaustiva y rigurosa en la cual se han identificado sus capacidades y potencialidades, así como sus limitaciones en términos de cuidado y protección. Sobre ellas habrá que trabajar para lograr que, luego del proceso de intervención, la familia pueda hacerse plenamente responsable del cuidado de la niña o niño en forma permanente, habiendo logrado revertir las situaciones que dieron origen a la separación, y garantizando un ámbito familiar seguro, estable y protector para la niña o niño. Las líneas de acción que surjan como producto del diagnóstico integral girarán en torno al trabajo de revinculación y fortalecimiento familiar que, según la situación de cada familia, implicarán intervenciones en distintas áreas: empleo, vivienda, salud, educación, alimentación, abordaje terapéutico para la niña o niño y su familia, entre otros. Debido a ello, el trabajo en red con otros programas, organismos y organizaciones, y con la comunidad de la familia, es aquí clave para lograr fortalecerla en su rol de cuidado.

Paralelamente a este trabajo de fortalecimiento familiar, se realiza otro de preparación cuidadosa tanto de la niña o niño como de su familia para el momento del retorno al ámbito familiar. Dicho retorno es un proceso participativo, planificado, gradual y supervisado. El tiempo que lleve este proceso dependerá de cada caso en particular.

El apoyo del equipo técnico a la niña o niño y su familia deberá continuar luego de que ella o él retome la convivencia en su ámbito familiar. Si bien la duración del seguimiento depende de cada familia, en líneas generales se recomienda hacerlo por un período no menor a seis meses. Este seguimiento es muy

importante, ya que en todo proceso pueden surgir dificultades que pongan en riesgo lo realizado. De modo que en el momento de la reinserción familiar de la niña o niño, el trabajo del equipo se centra en acompañar a la familia y a la niña o niño, realizando acciones necesarias en función del fortalecimiento de la familia en su rol de cuidado, siempre respetando y promoviendo su autonomía y autodeterminación. A continuación, un ejemplo de cómo un programa de patrocinio en los hogares puede ser útil para llegar a la familia de origen con acciones de fortalecimiento.

## Experiencia de desinstitucionalización en Brasil Programa de Apadrinamiento

Por Vera Lucia Alves Cardoso

“Apadrinamiento de familias de origen:

- *Apadrinamiento prestador de servicio:*

*Dado que el objetivo del apadrinamiento es la promoción y el fortalecimiento de las posibilidades de la convivencia familiar de la niña o niño en su familia de origen, los profesionales que trabajan directamente con las familias de origen (psicólogos y terapeutas familiares) tienen la función de evaluar y acompañar la construcción de vínculos afectivos entre la niña o niño y su familia. El acompañamiento de la familia biológica se realiza individualmente o en grupos multifamiliares. En esta experiencia, el trabajo se realizó principalmente en grupos multifamiliares, cada quince días, con una duración de una hora y media, antes del horario de visita de las niñas y niños. Como incentivo a la participación de las familias, en un comienzo se hicieron donaciones de alimentos y artículos de higiene. Algunas de las actividades realizadas fueron las siguientes:*

*-Se sacaron fotos a las familias con sus hijas o hijos, cuyas imágenes fueron entregadas en dos portarretratos, uno para que las familias lleven a sus casas y otro para que las niñas y niños pongan al lado de la cama en la institución.*

*-Con motivo del festejo del Día del Niño, las familias eligieron un juguete y un papel de regalo para entregar en su día a sus hijas o hijos.*

*-Se realizó un collage con varias fotos de las niñas y niños de la institución para que en la reunión las familias identificaran en las fotos a sus hijas o hijos y contaran la historia de la elección de su nombre.*

*-Se entregaron donaciones en una fecha próxima a la Navidad para las familias interesadas en llevar a sus hijas o hijos durante este período (alimentos y juguetes).*

*Todo el material utilizado en este trabajo con grupos multifamiliares fue recolectado a través de padrinos proveedores. El resultado fue un aumento en la frecuencia de las visitas, mayor número de familias buscando a sus hijas e hijos para pasar fines de semana y feriados en su casa, y por lo tanto, más desinstitucionalización con familia de origen. El grupo multifamiliar involucra a las familias de las niñas y niños de todas las edades.*

- *Apadrinamiento proveedor:*

*Los padrinos proveedores suelen ayudar a las niñas y niños institucionalizados con recursos materiales, pero también es posible sensibilizarlos sobre la importancia de apoyar a las familias de origen de las niñas y niños, en especial a los grupos multifamiliares. Los principales productos donados son ropa y zapatos, artículos de higiene, juguetes y alimentos que son entregados a las familias que visitan a sus hijas e hijos en la institución, como forma de estímulo. Estas donaciones se incrementan significativamente en el período anterior a la Navidad, siendo un momento propicio para dar a conocer los objetivos del programa de apadrinamiento, y la realidad de la institucionalización de las niñas y niños”.*

### 1.3. Acogimiento familiar

Como se ha dicho anteriormente, el proceso de intervención tiene objetivos a corto, mediano y largo plazo, siempre teniendo como horizonte brindar a las niñas y niños una solución familiar adecuada y permanente según sus necesidades y las posibilidades de su familia.

En el marco de este proceso, existen niñas y niños que, en el tránsito hacia dicha solución, aún necesitan un tiempo de permanencia en cuidados alternativos. Éste es el caso de niñas y niños que están en pleno proceso de revinculación familiar, y cuyas familias aún no pueden asumir la convivencia en lo inmediato; niñas y niños cuya adoptabilidad está siendo evaluada; niñas y niños cuya adoptabilidad ha sido decretada y se encuentran a la espera de una familia; niñas y niños cuyas familias extensas están siendo evaluadas como ámbito de cuidado permanente, entre otras situaciones. Las niñas y los niños que se encuentran en estas situaciones u otras que impliquen un “tiempo de espera” necesitan cuidados alternativos, y como los cuidados residenciales no resultan apropiados para niñas y niños menores de 3 años, el acogimiento familiar se presenta como la única alternativa posible. Mucho se dice acerca de que puede resultar perjudicial para las niñas y los niños el cambio de ámbito de cuidado alternativo transitorio, y que en estos casos sería una mejor opción que siguieran institucionalizados. Sin desconocer el impacto de la situación de cambio, aun así se sigue recomendando el traslado de las niñas y los niños a una familia de acogimiento durante el tiempo que sea necesario, por la calidad de cuidado que pueden proveerles, tan vital en los primeros años de vida. En estas situaciones en las que los entornos de cuidado son modificados, hasta arribar a la situación familiar definitiva, el desafío está en que éstos transmitan un sentimiento de pertenencia, seguridad y estabilidad. Sin duda, facilitará dichas condiciones que el acogimiento familiar respete el origen étnico, cultural, lingüístico y religioso de la niña o niño, y que esté inserto en su ámbito comunitario.

Dentro de este tipo de cuidado alternativo, el acogimiento en familia extensa<sup>13</sup> es la primera alternativa que se debe intentar implementar. Indagar en las redes sociales primarias es el primer paso para poder detectar qué miembro de su familia extensa o referente afectivo de su comunidad puede tener capacidad de cuidado y estar dispuesto a asumir dicho rol temporario. Seguramente, a partir del trabajo de reconstrucción de la historia de vida de la niña o niño y elaboración del diagnóstico integral, el equipo técnico ha tenido la oportunidad de entrevistarse con familiares y referentes, y en su trabajo de evaluación ha podido ir detectando posibles cuidadores.

En caso de que no exista una persona en su ámbito familiar y comunitario que pueda hacerse responsable del cuidado de la niña o niño, el equipo técnico deberá buscar una familia acogedora a través de un programa de acogimiento familiar. Se retomará el tema de la relación entre la institución de cuidado residencial y el programa de acogimiento familiar en el próximo capítulo. Los programas de acogimiento familiar convocan, evalúan y capacitan a familias de la comunidad en el rol del acogimiento. Estas familias son grupos que generalmente tienen la misma pertenencia comunitaria que la niña o niño, pero al no conocerlas antes del proceso de acogimiento se las denomina “familias ajenas” o “familias externas”. Es importante que el equipo técnico conozca en profundidad a las familias acogedoras, y sobre la base de las características de la niña o niño y sus necesidades, seleccione para cada una o uno la familia que resulte adecuada para ella o él, respetando su origen comunitario, étnico, cultural, lingüístico y religioso.

Al igual que la reinserción de la niña o niño en su familia de origen, el paso de una niña o niño de la institución a una familia acogedora debe realizarse de forma cuidadosa y con mucha sensibilidad, entendiendo este momento de inserción como un proceso de “pasaje e integración”. El equipo técnico y quienes hasta el momento eran los cuidadores primarios de la niña o niño deben tomar contacto con la familia acogedora para poder transmitirles información importante sobre la niña o niño antes de producirse su ingreso al nuevo ámbito. No sólo nos referimos a la historia de la niña o niño, sino también a cosas tan simples pero tan importantes para ella o él como puede ser la comida que le gusta, los juegos,

---

13. En general, el acogimiento en familia extensa suele desarrollarse informalmente. Son situaciones en las cuales el cuidado de una niña o niño es asumido por parientes o por personas con previa vinculación a ella o él, a partir de un arreglo entre privados (en general, estos adultos y los padres de la niña o niño), sin mediación de una autoridad pública competente (judicial o administrativa). Las *Directrices* aconsejan que los acogimientos informales sean formalizados. De esta manera, los equipos técnicos podrán apoyar y acompañar a los cuidadores y propiciar junto con ellos el vínculo de la niña o niño con su familia de origen (RELAF y UNICEF, 2010).

sus canciones favoritas, la forma en la que se va a dormir por las noches, etc. También es importante que el equipo técnico y los cuidadores entreguen a la familia acogedora todas las pertenencias de la niña o niño: su ropa, sus juguetes, su libro de vida, todo lo que ella o él tenga. Actuar en términos de “integración y pasaje” construye un hilo conductor en la historia de la niña o niño que le permite vivir esta etapa de su vida con un sentimiento de continuidad y no de ruptura. Si, contrariamente, el proceso es desarrollado como un acto puntual de traslado de la niña o niño de un ámbito a otro, se estará “arrasando” con su historia e identidad.

El equipo técnico debe supervisar el proceso y propiciar la participación de todos los miembros de la familia que la/lo acogerán, y de alguna persona que conozca a la niña o niño, quien como adulto referente puede acompañarla/o en el cambio. Se le debe explicar a la niña o niño lo que está ocurriendo, el porqué del cambio de ámbito de cuidado alternativo, el porqué de que el cambio aún no implique la vuelta a su familia o su adopción por parte de otra familia, la transitoriedad del acogimiento y que esta medida forma parte del proceso más amplio que el equipo técnico está desarrollando para poder arribar a una solución permanente de su situación. Dependiendo de la edad de la niña o niño, el equipo técnico tendrá que evaluar la necesidad y la posibilidad de realizar una integración en familia acogedora con mayor o menor nivel de gradualidad. En algunos casos, antes de la convivencia de la niña o niño en el ámbito familiar, se debe realizar un período de acercamiento que puede llevarse a cabo en las instalaciones de la institución, y en una segunda etapa, en la casa de la familia acogedora, por períodos cada vez más largos. Este proceso previo a la convivencia permite que ésta se inicie en un clima de mayor confianza y seguridad para la niña o niño y la familia, y en el caso de que se trate de una “familia ajena o externa”, que ambos tengan un mutuo conocimiento. Un ejemplo de este proceso realizado con niñas y niños de mayor edad se ve a continuación.

### Experiencia de desinstitucionalización en Perú Programa de Acogimiento Familiar de Bucker Perú

Por Mercedes Milagritos Espinoza Bazán, Claudia León Vergara, Rosa Moquillaza Aparcana, Rocío Peralta Rupay y Aymee Torres Castro.

*“Desde que la niña, niño o adolescente ingresa al programa con el apoyo de la familia acogedora, se tiene en cuenta lo trabajado por el equipo técnico del Centro de Atención Residencial (CAR) en una primera etapa, quienes proporcionan información sobre los antecedentes familiares. En el programa de acogimiento familiar, mediante un plan de intervención psicosocial, se elabora un diagnóstico presuntivo, además de considerar un pronóstico de reintegración, lo cual permite iniciar el proceso de reconstrucción de la historia de vida. Se consideran experiencias desarrolladas por otros países; por ejemplo: el álbum de la niña, niño o adolescente, el libro de vida, el cofre de tesoros, cartas o mensajes de sus padres biológicos, comunicaciones telefónicas y, por último, los encuentros familiares.*

*En coordinación con el equipo del CAR, se prepara a la niña, niño o adolescente en el aspecto emocional, así como a la familia de origen; luego se desarrolla una etapa de empatía que inicia con un intercambio de información respecto a las características de la niña o niño y la familia acogedora; posteriormente se da el encuentro dentro del CAR para continuar con éstos en espacios neutrales o abiertos sucesivamente hasta que se den en el hogar de la familia acogedora. Esta empatía se consolida en la fase de adaptación de la niña, niño o adolescente a su familia acogedora”.*

Nuevas derivaciones que la institución de cuidado residencial reciba deberán ser absorbidas en forma directa por el dispositivo de acogimiento familiar, para lo cual estos programas deben contar con familias disponibles y previamente evaluadas, seleccionadas y capacitadas con el perfil adecuado para acoger transitoriamente a niñas y niños menores de 3 años.<sup>14</sup>

14. Es importante indicar que, una vez tomada la decisión de desinstitucionalizar a través de un proyecto, no se deben recibir más niñas y niños para el alojamiento en la residencia.

El trabajo del equipo técnico en el acogimiento familiar tiene tres pilares fundamentales:

-El trabajo con la familia acogedora: se centra en evaluarla, prepararla, acompañarla y apoyarla en su rol de cuidado, supervisándola regularmente.

-El trabajo con la familia de origen: gira en torno al fortalecimiento familiar, que –como ya se dijo– puede requerir intervenciones en distintas áreas (empleo, vivienda, salud, educación, alimentación, abordaje terapéutico, para lo cual el trabajo en red con otros programas u organizaciones es clave), y a promover la reconstrucción del vínculo con la niña o niño, para lo que se requiere crear espacios de encuentro seguros entre ellos.

-El trabajo con la niña o niño: busca cubrir todas sus necesidades a través de tratamientos médicos, abordajes terapéuticos, actividades de estimulación, y demás apoyos que necesite. También es central brindar a la niña o niño un espacio de escucha, contención y acompañamiento durante el cuidado alternativo.

En caso de niñas y niños que se encuentran en acogimiento familiar a la espera de una familia adoptiva –si bien ésta es preparada por servicios específicos, como veremos luego–, el enlace con la niña o niño y su integración al nuevo ámbito familiar debe ser facilitado tanto por el equipo técnico como por la familia de acogimiento.

#### *1.4. Adopción*

Algunas niñas y niños institucionalizados serán desinternados a través de la adopción. Cada país tiene su legislación nacional respecto de los procesos de la adopción y los pasos a seguir, de modo que los profesionales intervinientes deberán remitirse a dicho marco legal y trabajar en articulación con el organismo público correspondiente, que con seguridad cuenta con un registro de familias aspirantes evaluadas oportunamente. Más allá de la legislación de cada país, existe consenso en relación con la prioridad de la adopción nacional y al principio de subsidiariedad de la adopción internacional que contempla el Convenio de La Haya.<sup>15</sup>

Las niñas y niños que serán adoptados son aquellos que no pueden retornar a su familia de origen, ya que, a pesar de los esfuerzos, ésta no logra revertir la situación que dio origen a la separación; al mismo tiempo, no se han podido identificar en su familia extensa y redes comunitarias adultos con capacidad y voluntad de acogerla/o. Frente a esta situación, la adopción se muestra como la alternativa adecuada para dar una solución permanente a la niña o niño, ajustada a sus necesidades y a su derecho a crecer en un entorno familiar y comunitario.

El análisis para determinar la adopción de una niña o niño debe ser profundo y riguroso, y debe quedar plasmado en un informe que contenga los motivos por los cuales se propone la adopción y los esfuerzos realizados para lograr una revinculación familiar, que finalmente no fue posible. El informe debe contener toda la información sobre la niña o niño, su historia, su situación presente y todos los elementos que puedan ayudar a seleccionar una familia que se considere con mejores condiciones para asumir su crianza, según sus necesidades particulares.

Ante esta decisión tomada, es importante hablar con la niña o niño, incluso si es muy pequeña/o. Como se dijo, las niñas y niños entienden más de lo que los adultos creen. Al igual que en los casos de revinculación familiar o acogimiento familiar, el equipo técnico debe preparar a la niña o niño para la adopción y garantizar una inserción familiar gradual, acompañada, supervisada y entendida como proceso de “pasaje e integración”.

---

15. El Convenio de La Haya del 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional (Convenio de La Haya sobre Adopción) protege a las niñas, niños y a sus familias contra los riesgos de adopciones internacionales ilegales, irregulares, prematuras o mal gestionadas, y busca prevenir la sustracción, la venta o el tráfico de niñas y niños. Este Convenio refuerza la Convención y pretende garantizar que las adopciones internacionales se realicen en el interés superior del niño y con respeto a sus derechos fundamentales. Para más información, ver el destacado “Adopción” en [www.relaf.org](http://www.relaf.org).

## Experiencia de desinstitucionalización en Venezuela

Desinstitucionalización de niñas y niños de la Casa Hogar Emmanuel,  
San Antonio de los Altos, Venezuela

Por Anselia Bervins de Pedroza y César Pedroza

*“... la estrategia a seguir fue lograr que todas las familias que se estaban convirtiendo en familia de nuestras niñas y niños primero fueran voluntarios de la casa hogar, que nos apoyaran con exámenes médicos, consultas médicas, recreación, etc. Esto sirvió para que tanto en las niñas y niños como en los padres sustitutos naciera un afecto y un amor tan profundo que terminara en una relación definitiva. La convivencia previa a la colocación con las familias voluntarias sirvió para que no fuera nada traumática la salida de las niñas y niños; por el contrario, estaban ansiosos de que el juez se pronunciara. La inserción a sus nuevos hogares fue maravillosa, ya que recuperaron su estatus de hijas e hijos, nietas y nietos, ser amados nuevamente, atendidos exclusivamente, tener su propia cama, juguetes, ropa, colegios y no los de la casa hogar”.*

## Experiencia de desinstitucionalización en Brasil

Programa de Apadrinamiento

Por Vera Lucia Alves Cardoso

*“En un momento dado, durante el acompañamiento de la evolución del programa de apadrinamiento afectivo dirigido a la adopción de grupos de hermanos, comenzamos a formular algunas preguntas: ¿fortalecer a las familias de origen significa trabajar sólo con los adultos de esas familias? ¿Trabajar en la preservación de los vínculos entre hermanos o hermanas no es trabajar los vínculos familiares de origen? ¿Hasta qué punto los vínculos afectivos entre hermanos o hermanas son más fuertes que sus lazos con los adultos de la familia de origen? Si el trabajo de búsqueda de la familia biológica extensa (abuelos/as, tíos/as, primos/as) es una alternativa para el mantenimiento de la niña o niño en su familia, incluso si los hermanos se distribuyen en múltiples casas de parientes biológicos, con la expectativa implícita de que mantienen vínculos, ¿no debemos trabajar procedimientos semejantes en la adopción de hermanos o hermanas? Analizamos estas cuestiones a partir de historias de familias que vinieron en busca de ayuda, frente a conflictos vividos con sus hijas o hijos adoptivos, y al investigar la historia se observó que habían aceptado la idea de mantener los vínculos fraternos posadopción, pero mantuvieron esa vinculación sólo al principio, argumentando que con el tiempo la niña o niño dejó de interesarse por el/la hermano/a y dejó de pedir verlo/a. Es como si estos adultos estuvieran pasando a las niñas y niños la responsabilidad por el compromiso que ellos, adultos, asumieron antes de la adopción. Y todavía queda la pregunta: ¿hasta qué punto esos adultos desalientan la iniciativa de la niña o niño de mantener contacto con sus hermanos/as?, con respuestas como: ‘No tengo tiempo esta semana, la próxima semana voy a llamar a la familia de su hermano/a’?*

*El apadrinamiento afectivo con intención de futura adopción<sup>16</sup> tiene inicio en la identificación de las familias con predisposición a adoptar niñas o niños pertenecientes a grupos de hermanos/as. Esta situación frecuentemente involucra uno/a o más niñas o niños menores de 3 años de edad. Las etapas de este proceso son:*

*- Preparación psicosocial de las familias, específicamente para la adopción tardía y de grupos de hermanos/as, incluso con la posibilidad de separación de hermanos en más de una familia adoptiva, pero con el mantenimiento de vínculos fraternos después de la adopción.*

16. Esta experiencia se desarrolla en el marco del Juzgado de Infancia de Goiás, Brasil. Como se ha dicho en la presentación de esta Guía, todas las experiencias citadas se encuadran en el marco legal y los procesos sociales, y de la política pública en materia de infancia de cada país.

- Preparación de las niñas o niños mayores para adopción y comprensión de la separación sin pérdida de vínculos fraternales.

- Orientación a las familias que van a adoptar niñas o niños menores de 3 años, dentro de un grupo de hermanos. En primer lugar, se les recomienda visitar y establecer vínculos afectivos con el/los niño/s mayor/es de 4 años de edad, en calidad de padrinos afectivos. Estos padrinos afectivos visitan al/los niño/s en la institución, lo/s invitan a dar pequeños paseos, a conocer su casa, a pasar la noche los fines de semana y días festivos. Este proceso es acompañado por los psicólogos y terapeutas familiares, que actúan como padrinos prestadores de servicios. Conforme a la evolución del vínculo, se sugiere a la familia que solicite la guarda del/los niño/s. En ese momento, comienza la transición de ser padrino/madrina a ser padre/madre. Después de un período de adaptación acompañado por los terapeutas familiares, se inicia el proceso de vinculación del/los niño/s menor/es de 3 años, que tiende a ser rápido y facilitado por la presencia del/los hermano/s mayor/es.

- Preparación para el apadrinamiento afectivo de niñas y niños mayores de 4 años. Para ello, es importante fortalecer la idea de que los adultos van a la institución para 'presentarse ante las niñas y niños'. Fortalecer la percepción de que es necesario 'invitar' a la niña o niño a pasear, a conocer su casa, a pasar la noche con los padrinos. La acción de invitar comienza a generar en los adultos la percepción de que la niña o niño es sujeto de derechos y puede, incluso, dar respuestas negativas a las invitaciones realizadas. Esta práctica provoca un cambio en la visión que los adultos tienen sobre las niñas y niños institucionalizados, visión influenciada por sentimientos de pena, por la fantasía de que toda niña o niño quiere ser adoptado y por actitudes que a menudo hacen caso omiso de los deseos y los temores de la niña o niño.

- Sensibilización a las familias que adoptan a otras niñas o niños (en caso de que no sea posible encontrar familia adoptiva para una niña o niño del grupo de hermanos), sobre la importancia de mantener los vínculos, promoviendo las visitas regulares a quienes permanecen institucionalizados".

## Experiencia de desinstitucionalización en Argentina

### Programa Ieladeinu, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Por Gabriel Bieniawski y Débora Miculitzki.

*"Una niña recién nacida ingresó junto a su madre adolescente y su hermano de 3 años a vivir al hogar. La apuesta era brindarle un lugar estable a la madre para que pudiera ejercer la función materna, habida cuenta de que decía no querer hacerse cargo de la niña por no contar con el apoyo de sus padres, con quienes vivía.*

*Desde el inicio se transmitió a la niña la fluctuación de cuidados que su madre ejercía, ya que por momentos se desentendía totalmente de su rol y en algunos otros parecía más convocada a asumir su función.*

*Con el tiempo, la madre fue marcando más distancia y pudo finalmente expresar su deseo de que la niña fuese adoptada por una familia que la quisiera, ya que ella no tenía disponibilidad afectiva para maternarla, a diferencia de su otro hijo.*

*Trabajamos para que la madre pudiera habilitar a la niña el ser filiada por otra familia, y fue su propia madre quien, frente a la familia adoptiva, le explicó que, si bien ella era su madre biológica, le presentaba a quienes serían sus 'padres de corazón', mediatizando junto a un coordinador del hogar todo el proceso de vinculación de la niña con sus padres adoptivos.*

*Una vez que la niña pasó a la convivencia con su nueva familia, se sostuvieron las vinculaciones con la madre y el hermano biológico, y ella creció sabiendo su origen y sumó afectos a su vida".*

## 2. Las instituciones que alojan el proyecto de desinstitucionalización: instituciones de cuidados residenciales y programas de acogimiento familiar. Puesta en marcha: vicisitudes de la práctica

Como se ha visto en el capítulo anterior, la primera estrategia de desinstitucionalización que el equipo técnico debe desarrollar es la revinculación familiar, que en líneas generales consiste en identificar las posibilidades que tiene la familia de origen para volver a hacerse responsable del cuidado de la niña o niño, promoviendo las potencialidades y capacidades observadas, y abordando aquellas situaciones problemáticas que han dado origen a la separación, a través de una intervención interdisciplinaria, en articulación con los recursos disponibles en la comunidad que puedan fortalecerla en su rol de cuidado. De esta forma, se espera que las niñas y niños sean desinstitucionalizados a través de su retorno a su ámbito familiar y comunitario.

Sin embargo, para los casos de niñas y niños en que todavía no estén dadas las condiciones para la vuelta a su ámbito familiar, y que por lo tanto necesiten permanecer aún en cuidados alternativos, el acogimiento familiar se presenta como la única opción adecuada. En este sentido, los programas de acogimiento familiar revisten una importancia fundamental, ya que es a través de ellos que se podrá desinstitucionalizar a este grupo de niñas y niños, como así también a aquellos que se encuentren en otras situaciones –enumeradas con anterioridad– que implican un “tiempo de espera”.

Una de las opciones es que la institución de cuidado residencial, en el marco de un proceso de reconversión de sus prácticas, comience a gestionar un programa de acogimiento propio. Partiendo de todo el cúmulo de experiencia que ya tiene sobre cuidados alternativos a niñas y niños menores de 3 años, deberá buscar pautas específicas de trabajo en acogimiento familiar y capacitarse sobre este dispositivo para poder diseñar e implementar un programa.

En caso de que la institución no desee gestionar un programa de acogimiento propio (o que lo haga, pero comience una experiencia con pocas familias, en cantidad no suficiente para el cúmulo de niñas y niños que aún requieren cuidados alternativos), lo que debe hacer es establecer un vínculo de trabajo con un programa de acogimiento familiar ya existente en la comunidad en la cual está inserta. Muchas instituciones de cuidado residencial tienen una historia de trabajo conjunto con programas de acogimiento familiar. En otros casos, no es así. Dependiendo del conocimiento previo existente o no, será más fácil o más difícil la tarea de generar una alianza de trabajo sostenido entre la residencia y el programa. Pero lo que hay que tener presente es que, más allá del tiempo que tome, será ésa una tarea ineludible. Un trabajo planificado para lograr el objetivo de vincular a la residencia y el programa de acogimiento familiar en función de un trabajo conjunto comprometido con la prueba piloto en Chile se ve a continuación.

### Experiencia de desinstitucionalización en Chile

Proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile, Santiago de Chile, Chile

Información extraída del “Informe final proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile”, Santiago de Chile, enero de 2013.

*“La metodología utilizada consistió en la realización de una serie de entrevistas grupales y talleres participativos con las organizaciones seleccionadas en función de [...] establecer relaciones colaborativas de trabajo entre ambas organizaciones en torno al propósito central de la prueba piloto. Esta experiencia es inédita en Chile (por lo menos con proyectos administrados por organizaciones diferentes).*”

*Estas actividades implicaron conocimiento recíproco de ambas organizaciones, el consenso en torno a los valores centrales de una política de protección social basada en un enfoque de derechos, el despeje de probables puntos de tensión emergentes en la relación y el desarrollo de niveles básicos de confianza para emprender la implementación de la prueba piloto.*

*La experiencia de asociar en un mismo proyecto a una residencia y a un FAE en torno al propósito común de desinstitucionalizar a niñas y niños es inédita en Chile, y el solo hecho de que tenga lugar debe ser considerado un evento muy positivo y de enormes proyecciones en la política pública de nuestro país. Las relaciones entre residencias y FAE en Chile son meramente circunstanciales y de baja regularidad, y están referidas prioritariamente a derivaciones mutuas de casos. Si bien las orientaciones técnicas de SENAME señalan la importancia del trabajo coordinado y colaborativo, en la práctica cotidiana de los equipos de intervención no se advierte un trabajo colaborativo sistemático entre residencias y programas de Familias de Acogida. Por el contrario, se evidencia la existencia de desconfianza entre equipos de una u otra modalidad de cuidado alternativo. Las instituciones ejecutoras de estos proyectos disponen de un cuerpo de fundamentaciones muy elaborado para justificar su propia estrategia de trabajo con las niñas, niños y sus familias. Estas fundamentaciones (o legitimaciones) incluyen una crítica argumentada al modelo de cuidado alternativo al suyo”.*

La institución deberá, entonces, identificar un programa de acogimiento familiar. Uno de los aspectos importantes a tener en cuenta a la hora de seleccionar tan importante socio es que tenga la misma pertenencia territorial-comunitaria que la residencia, ya que la cercanía facilita los encuentros, el conocimiento recíproco y el trabajo conjunto. Además de ello, es importante para las niñas y niños que sean externados a través del acogimiento familiar no ser derivados a una familia de acogimiento que los aleje más aún de su familia y comunidad (siempre partiendo de la premisa de que la institución de cuidado residencial se encuentra territorialmente próxima a la familia y comunidad de origen de las niñas y niños que aloja).

La institución tendrá que establecer con el programa de acogimiento familiar un vínculo estable de trabajo, una alianza de cooperación horizontal basada en la participación activa de ambas partes, sostenida por el conocimiento y la confianza mutua. Para ello, es importante partir de ciertos consensos y compartir una visión de trabajo con las niñas y niños y sus familias. La institución debe asegurarse de que el programa de acogimiento familiar con el cual se asociará trabaja con un enfoque de derechos humanos de la niñez.

Los roles de la residencia y del programa dentro del proyecto de desinstitucionalización se deben complementar; por ello, la comunicación entre ambos equipos técnicos debe ser fluida y horizontal. Todos necesitan estar comprometidos con el proyecto, y desempeñar el papel que les compete de forma ordenada y sistemática.

Es posible que el programa de acogimiento familiar convocado no cuente con la cantidad de familias necesarias para desinstitucionalizar a todas las niñas y niños menores de 3 años que aún deban permanecer en cuidado alternativo y para recibir a las futuras derivaciones que ya no absorberá la institución. El programa deberá redoblar los esfuerzos para activar un plan de convocatoria, evaluación y capacitación de familias de acogimiento con el perfil específico que requiere la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años. La convocatoria, selección y capacitación de familias debe ser constante, al igual que su seguimiento, supervisión y acompañamiento una vez que comienzan a acoger a una niña o niño.

Este complejo proceso de intervención conjunta y coordinada, orientada hacia la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años, se puede ver favorecido u obstaculizado por distintas situaciones que habrá que saber aprovechar o solucionar, según el caso. Las experiencias en la región las ilustran:

## Experiencia de desinstitucionalización en Argentina

Programa Ieladeinu, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Por Gabriel Bieniawski y Débora Miculitzki

“Al interior de la institución, fueron dos los grandes desafíos: instaurar el derecho de las niñas y niños a la convivencia familiar y comunitaria y la toma de conciencia sobre la vulneración que la institucionalización implica, y trabajar con los profesionales de los hogares para que no sientan la desinstitucionalización como una amenaza a la pérdida de su fuente de trabajo”.

## Experiencia de desinstitucionalización en Venezuela

Casa Hogar Emmanuel, San Antonio de los Altos, Venezuela

Por Anselia Bervins de Pedroza y César Pedroza

*“El primer escollo a saltar fue conseguir y formar un equipo multidisciplinario (trabajadora social, psicóloga, psiquiatra, abogados) que, una vez ubicado, facilitó todos los procesos para la desinstitucionalización de nuestras niñas y niños con familias. Entre los obstáculos, nos encontramos con la normal resistencia al cambio y la desconfianza. La incredulidad de quienes piensan que se les procura familia a las niñas y niños por algún interés particular, pecuniario. Cuando durante tanto tiempo no se ha hecho prácticamente nada, el comenzar a hacer cambios drásticos produce conmoción en quienes no comprenden que el cambio es para mejor. Personas que creen que se está regresando a las niñas y niños con sus familias de origen y la casa hogar los está abandonando a su suerte.*

*Entre los facilitadores está la actitud de prácticamente todas las familias inscriptas y evaluadas como idóneas por programas de colocación familiar, quienes han colaborado en todo momento y se han abierto a recibir a nuestras niñas y niños en circunstancias especiales, muchos de ellas y ellos con condiciones de salud especiales, asumiendo y exponiéndose a riesgos personales, legales y emocionales, por el puro interés superior y el bienestar de las niñas y niños y su derecho a vivir en familia”.*

## Experiencia de desinstitucionalización en Paraguay

Por Leticia Rodríguez, Alejandra Rodríguez, Diana Pérez y Cruz Encina de Riera

*“Uno de los grandes obstáculos a la desinstitucionalización es la visión asistencialista de las entidades de acogimiento institucional, cuya motivación para brindar el cuidado se encuentra todavía muy vinculada a la doctrina de la situación irregular...”*

## Experiencia de desinstitucionalización en Argentina

Proyecto “Promoción y restitución del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los niños, niñas y adolescentes de la Provincia de Misiones. Desinstitucionalización y promoción de cuidados alternativos en familia y comunidad”, Misiones, Argentina

Por Néstor Álvarez

*“En el Hogar Jesús Niño, la revinculación y la adopción no se perciben como ‘mejor para la niña o niño’. Esta actitud se comprueba fundamentalmente entre las/os responsables/cuidadoras/es de los hogares convivenciales. El equipo profesional del proyecto entiende estos hechos como ‘resistencia al cambio de paradigma en la atención de la niñez sin cuidado parental’. La resistencia se basa en prejuicios sociales de clase y culturales que ubican a las madres y padres de las niñas y niños institucionalizados en una posición de fuerte vulnerabilidad y con pocas posibilidades reales de ejercer sus derechos ciudadanos en cuanto a responsabilidades familiares. Los responsables de los hogares convivenciales se preocupan por contener/mantener/retener a las niñas y niños en la institución. Es decir, no tienen política de revinculación ni de adopción u otra forma de conseguir el egreso; de ahí la alta tasa de permanencia en el hogar convivencial, es decir, la cronificación de las niñas y niños en la institución y la aparición del síndrome de institucionalización. Según las estadísticas obtenidas a partir de la línea de base (población de los dos hogares de la prueba piloto), el promedio de permanencia en los hogares es de 4 años y 8 meses, pero algunas niñas y niños se encuentran viviendo como internos en estos hogares más de 10 años (3 niños/as sobre el total de 50 niños/as de la muestra). Es alarmante que el 20% de las niñas y niños (10 sobre 50 niños/as) se encuentran viviendo en el hogar convivencial desde hace nueve años”.*

## Experiencia de desinstitucionalización en Uruguay

Prueba Piloto en Montevideo, Uruguay.

Por Judith Aude y Laura Caballero

*“... se hace muy difícil encontrar ‘familias ajenas’ para las niñas y niños que las necesitan, ya que la campaña de familia amiga realizada en 2012 no tuvo los resultados esperados para poder atender a la población de niñas y niños que están precisando de este cuidado. Es importante aclarar que tampoco la campaña fue sostenida en el tiempo. Se está incursionando más en familia extensa, con una política de apoyo económico a las familias; existe un protocolo de selección, y uno de acompañamiento”.*

### 3. El sistema que rodea a ambas

#### Puesta en marcha: obstáculos y facilitadores

Hay dos principios fundamentales que deben estar presentes en el SPI en relación con la provisión de cuidados alternativos: el principio de necesidad y el principio de idoneidad. El Estado tiene el deber de generar las condiciones para que ambos principios se cumplan, tanto desde el Poder Ejecutivo como desde el Legislativo y el Judicial.

El principal aspecto del principio de necesidad del cuidado alternativo es la prevención del uso de éste, lo cual supone brindarles a las familias de las niñas y niños las herramientas y condiciones para poder hacerse responsables del cuidado de sus hijas e hijos. Esto se logra a través de políticas públicas universales que garanticen los derechos sociales y económicos de todas las niñas y niños y sus familias (políticas de redistribución del ingreso y reducción de la pobreza, acceso a una educación de calidad,

a la prevención y promoción de la salud, a una vivienda digna, a un empleo estable y con un salario justo para los padres, entre otros), a través de políticas y programas focalizados que presten servicios específicos para las familias que lo requieran (guarderías, transporte escolar gratuito, becas de estudio, etc.), y de programas que permitan el abordaje especializado de problemáticas socioculturales que pueden derivar en la separación de las niñas y niños de sus familias, como pueden ser el maltrato infantil en todas sus formas y el consumo comprometido de drogas o alcohol.

El segundo aspecto para el principio de necesidad es el establecimiento de mecanismos efectivos de prevención que garanticen que las niñas y niños ingresen a un cuidado alternativo únicamente cuando sea estrictamente necesario. Esto implica erradicar las decisiones injustificadas de separación, que suelen tomarse sin haberse intentado fortalecer a las familias en su rol, y sin haber consultado a la niña o niño, los padres y familia extensa en la identificación de opciones de cuidado familiar en sus redes primarias, cuando la separación es necesaria.

## Experiencia de desinstitucionalización en Guatemala

### Desinstitucionalización de niñas y niños del Hogar Seguro Virgen de la Asunción

Por Leonel Dubón

*“El Estado de Guatemala, por medio de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, ha iniciado acciones concretas, específicamente en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción, para lograr la desinstitucionalización de un buen número de niñas, niños y adolescentes que, por diversas razones, ingresaron al hogar. En el año 2012, se logró la reunificación de 928 niñas, niños y adolescentes a su seno familiar y comunitario. Esto por medio de: a) revisión de casos, encontrando que varios contaban con familia, otros no, otros no recordaban dónde vivían, porque habían transcurrido muchos años o por su capacidad especial, y hubo necesidad de ubicar a la familia en compañía de ellos o ellas; b) solicitud de modificación de medida a los jueces contralores; c) trabajo cercano y constante de las autoridades superiores con los jueces y magistrados en una mesa técnica de alto nivel; d) apoyo técnico de UNICEF; e) coordinación y articulación de acciones con instituciones vinculantes gubernamentales.*

*Lamentablemente, no existe una política pública de desinstitucionalización a nivel local ni nacional; sí hay claridad en las autoridades acerca de que la institucionalización, cuando es prolongada o en casos injustificados, causa serios daños a las niñas, niños y adolescentes.*

*Todos los esfuerzos realizados para lograr la reunificación de varias niñas, niños y adolescentes fue positiva; sin embargo, la dificultad o debilidad del Estado es que no ha logrado ofrecer alternativas concretas a los jueces para evitar o impedir que las niñas, niños y adolescentes sean referidos a los hogares; y peor aún es que no existe un mecanismo ágil que sirva de ‘colador’ para remitir única y exclusivamente aquellos casos que verdaderamente ameriten su institucionalización y por un tiempo corto. En este momento, se encuentran varias niñas, niños y adolescentes albergados por causas triviales”.*

## Experiencia de desinstitucionalización en Chile

### Proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile, Santiago de Chile, Chile

Información extraída del “Informe final proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile”, Santiago de Chile, enero de 2013.

*“En la práctica del equipo de la residencia se advierten casos en los cuales los niños ingresan a la residencia con causa A (Adopción) para el inicio del proceso de susceptibilidad de adopción, lo que*

*implica para el equipo del centro residencial, la prohibición de acercamiento de la familia. En este contexto se dan casos en los cuales la residencia advierte que existe familia extensa interesada y con condiciones de protección adecuadas para hacerse cargo del niño. Sin embargo, dado que el sistema de actuación establecido por la ley es demasiado mecanizado y rígido, al equipo le cuesta entre 1 y 3 meses de gestión revertir este proceso. Mientras tanto el niño permanece injustificadamente institucionalizado durante largos períodos. Esta situación obstaculiza seriamente el desinternamiento, sobre todo en un contexto en que aún no se dispone de una ley de protección.*

*También en la experiencia de la residencia se advierten en procesos de adopción, evaluaciones sobre competencias parentales incompletas o sesgadas lo cual reviste alta complejidad en estos procesos”.*

Otra práctica importante para evitar el ingreso innecesario de las niñas y niños a cuidados alternativos es el trabajo con las familias que manifiestan su deseo de renunciar permanentemente a la guarda de la niña o niño, posibilitando su entrega segura.

El tercer aspecto del principio de necesidad es la erradicación de la cronificación del cuidado alternativo, lo cual se logra garantizando un sistema de evaluación periódica de la medida, para evitar que la niña o niño continúe en cuidado alternativo innecesariamente.

## Experiencia de desinstitucionalización en Argentina

Programa Ieladeinu, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Por Gabriel Bieniawski y Débora Miculitzki

*“Más allá de que la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos, Ley N° 26061, es clara en relación con los tiempos de las medidas excepcionales, luego del cual es necesaria una definición de fondo de la situación de la niña o niño, nuestra experiencia muestra la falta de decisiones que impidan que se prolonguen los tiempos de institucionalización [...] En la Ciudad de Buenos Aires, los Juzgados tampoco toman decisiones favorables o a tiempo para restituir el derecho a la convivencia familiar cada vez que se han agotado las instancias de trabajo con la familia para modificar los motivos que dieron origen a la separación de la niña o niño. Son claros obstáculos de nuestro sistema a la desinstitucionalización de las niñas y niños la indefinición de los juzgados sobre una medida de fondo para la situación de las niñas y niños institucionalizados, y la cronificación de las medidas más allá de los tiempos que la ley impone”.*

La eliminación de los sistemas de financiamiento estatal que alientan la retención de las niñas y niños en el cuidado alternativo es otra de las vías para erradicar la cronificación del cuidado alternativo. El problema del financiamiento también obstaculiza la desinstitucionalización de niñas y niños cuando las instituciones que se sostienen con aportes de privados están inmersas en una sociedad no sensibilizada respecto al daño que provoca la institucionalización en las niñas y niños, y sobre el derecho que todas y todos tienen a crecer y vivir en familia.

## Experiencia de desinstitucionalización en Argentina

Programa Ieladeinu, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Por Gabriel Bieniawski y Débora Miculitzki

*“Ieladeinu es un programa integral, con lo cual cuenta con diferentes dispositivos (fortalecimiento*

*familiar, centros de día, integración comunitaria y acogimiento familiar) además del hogar (residencia) para la atención de las niñas y niños y sus familias. Es necesario todavía realizar un importante trabajo de sensibilización para que los donantes comprendan que el mejor lugar para que el niño o niña crezca es una familia, ya que visualizamos que en la búsqueda de fondos es más sencillo recaudar cuando se habla de las niñas y niños que viven en un hogar”.*

Respecto del principio de idoneidad, éste se refiere a la selección del tipo y ámbito de cuidado alternativo para cada niña o niño, según sus necesidades. El cuidado alternativo idóneo es aquel que satisface mejor las necesidades de la niña o niño en ese momento. Las *Directrices* dan prioridad a las soluciones basadas en la familia y la comunidad, pero reconociendo la complementariedad del acogimiento familiar y los cuidados residenciales a partir de la singularidad de cada niña o niño y sus necesidades. Sin embargo, como ya hemos dicho en lo que se refiere a las niñas y niños menores de 3 años, los cuidados residenciales no resultan apropiados, con lo cual el Estado debería garantizar cuidados basados en familias para el 100% de las niñas y niños de 0 a 3 años que requieran cuidados alternativos. Esto resulta un desafío para los Estados de la región, como se puede ver en los siguientes ejemplos:

## Experiencia de desinstitucionalización en Paraguay

Por Leticia Rodríguez, Alejandra Rodríguez, Diana Pérez y Cruz Encina de Riera

*“Uno de los obstáculos a la desinstitucionalización es la todavía incipiente existencia de programas de acogimiento familiar que permitan brindar una alternativa a quienes tienen la tarea de otorgar medidas de protección a niñas y niños privados de cuidado parental [...] Sin embargo, existen ciertos avances: se ve apertura y compromiso de algunos agentes del Estado que han asumido la tarea de incorporar a las políticas públicas las alternativas de atención propuestas por las Directrices, apuntando a su sostenibilidad; la incorporación de otras organizaciones que se abrieron a proponer programas de acogimiento familiar; el Decreto de Acogimiento Familiar, que introduce la figura al sistema normativo paraguayo, delimitándola”.*

## Experiencia de desinstitucionalización en Argentina

Proyecto “Promoción y restitución del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los niños, niñas y adolescentes de la Provincia de Misiones. Desinstitucionalización y promoción de cuidados alternativos en familia y comunidad”, Provincia de Misiones, Argentina

Por Néstor Álvarez

*“... mientras que para algunos funcionarios la institucionalización es una forma de proteger a la niña o niño de las carencias sociales (falta de familias, falta de padres contenedores) y de los peligros de la sociedad (delincuencia, trata de personas, etc.), para otros la institucionalización debe ser la última opción a la que recurrir ante la necesidad de una niña o niño. Sin embargo, no existen opciones organizadas o planificadas ante problemas que demandan el alojamiento de una niña o niño fuera de su ámbito familiar. Es decir, no hay una red de familias sustitutas (acogedoras) que puedan albergar a todas las niñas y niños menores de 3 años transitoriamente. Las opciones de externación para niñas y niños institucionalizados en hogares sin cuidado parental se reducen a la adopción, y ésta no es una garantía para todas y todos por igual [...] aún predominan las prácticas ‘internadoras’ para abordar la problemática de niñas y niños”.*

Finalmente, el cumplimiento de estándares de calidad que los proveedores de cuidados alternativos deben cumplir en su práctica también forma parte de este principio de idoneidad. Estos estándares deben generarse desde el Estado y su cumplimiento debe ser obligatorio. El Estado debe generar también los mecanismos para supervisar el cumplimiento de dichos estándares en forma regular y permanente.

## Tercera etapa: la evaluación

### 1. Monitoreo del proyecto de desinstitucionalización

El monitoreo o seguimiento es un proceso continuo que se realiza durante la ejecución del proyecto. Consiste en recabar información acerca del progreso en la realización de las actividades y los factores externos que condicionan la ejecución, comparando lo planificado y lo implementado a los fines de detectar o anticipar desviaciones y poder corregirlas. El monitoreo suele ser realizado internamente por el equipo ejecutor del proyecto y debe llevarse a cabo con cierta periodicidad que éste considere adecuada.

Es importante que desde el diseño quede plasmado un plan de seguimiento. Como se vio en apartados anteriores, dicho plan de seguimiento es uno de los componentes básicos del diseño del proyecto, que se desarrolla en la fase de formulación. Decíamos que el monitoreo valora el desarrollo de las actividades del proyecto, no el alcance de los objetivos (de eso se encargará la evaluación). Monitorear las actividades implica no sólo constatar que se hayan desarrollado en los plazos previstos (según un calendario de actividades previsto en la fase de formulación), sino también que se haya ejecutado el presupuesto asignado a cada una de ellas, según el plan de financiamiento, previsto en el diseño.

### 2. Evaluación de los resultados en los casos

Uno de los aspectos que sin duda abarcará la evaluación es el alcance del objetivo de desinstitucionalizar al grupo de niñas y niños menores de 3 años que están en la institución de cuidado residencial. Será necesario detectar qué porcentaje de estas niñas y niños fueron desinstitucionalizados y a través de qué vías (revinculación familiar, acogimiento familiar, adopción) y si la provisión de dicha solución ha sido a partir de un proceso riguroso de evaluación diagnóstica y ejecución de acciones planificadas a partir de dicho proceso evaluativo. Se deberá comparar lo proyectado y lo alcanzado, a los fines de hacer visible todo el trabajo realizado y lo conseguido por el equipo técnico. Algunas de las preguntas que se deberán contestar son: ¿Cuántas niñas y niños de la institución han sido desinstitucionalizados? ¿Cuántas historias de vida fueron reconstruidas? ¿Cuántos procesos de revinculación familiar se planificaron y emprendieron y cuántos resultaron positivos? ¿Con cuántas familias de origen se trabajó en el fortalecimiento de su rol de cuidado? ¿Cuántas de ellas lograron volver a hacerse responsables del cuidado de sus hijas o hijos? ¿Cuántas niñas y niños fueron incluidos en dispositivos de acogimiento familiar? ¿Cuántas de ellas o ellos están en familia extensa y cuántos en familia ajena o externa? ¿Cuántas de estas niñas y niños en acogimiento familiar tienen posibilidad de revinculación familiar y cuántos han sido decretados en estado de adaptabilidad? ¿Cuántas niñas y niños han sido adoptados? Éstas y otras preguntas darán un panorama de lo realizado en la ejecución del proyecto en relación con el objetivo de desinstitucionalización del grupo de niñas y niños de la institución de cuidado residencial. Resulta interesante poder complementar este análisis cuantitativo de los resultados en los casos con un análisis cualitativo del efecto de la desinstitucionalización en las niñas y niños en su desarrollo integral (bio-psico-socio-cultural), a partir de un estudio retrospectivo. Para ello, se deberá contar con un equipo técnico interdisciplinario que determine las variables a ser medidas y los métodos para hacerlo. Del área psico-social pueden medirse variables como la motricidad y el desarrollo del lenguaje, entre otros aspectos, y en el área médica pueden medirse la talla y peso, por ejemplo. Dependiendo de la cantidad

de niñas y niños desinstitucionalizados, y de la cantidad de recursos disponibles para realizar esta evaluación, podrá evaluarse a todas las niñas y niños que formaron parte de la experiencia o, por el contrario, se deberá recurrir a una muestra con un buen grado de representatividad. A los fines de que la evaluación arroje evidencias sobre los cambios ocurridos en las niñas y niños al egresar de la institución (si es que han ocurrido), el equipo debería realizar una primera evaluación de las niñas y niños antes de su desinstitucionalización, a partir de la medición de las variables escogidas, y volcar sus apreciaciones en un informe individual, en el que se volcará el valor que adquiere cada variable y su relación respecto de lo esperado para la edad de la niña o niño. Una segunda evaluación de cada una de las niñas y niños debería ser realizada e informada tiempo después de haber cambiado su ámbito de cuidado, midiendo las mismas variables que fueron tomadas en cuenta en la evaluación anterior. Esta evaluación podrá arrojar datos sobre el impacto que tiene el cuidado residencial y el cuidado familiar en las niñas y niños menores de 3 años de una experiencia determinada, lo cual tiene gran valor como casos testigos.

## Experiencia de desinstitucionalización en Paraguay

### Cierre del Hogarcito, Asunción, Paraguay

Información extraída del Informe final de “Cierre del Hogarcito”, de la Secretaria Nacional de Niñez y Adolescencia y Centro de Adopciones. Asunción, Paraguay, 2011.

*“... se previó una evaluación inicial del desarrollo evolutivo de cada niño y niña acogido en el Hogarcito al momento del inicio del presente proyecto [...] Con fines comparativos, se realizó una segunda evaluación, de similares características y por la misma profesional a los tres meses [...] de modo de poder realizar una evaluación del avance (o retroceso, de ser el caso) de cada uno y cada una en función de la implementación de las nuevas modalidades de acogimiento.*

*Las áreas evaluadas corresponden al desarrollo motriz, lenguaje, autonomía, socialización y cognición.*

*A continuación se describen algunos datos resaltantes de dicho análisis:*

#### *3.1 De los niños y niñas de 0 a 1 año de edad*

*Como característica general de esta etapa evolutiva, se espera que el desarrollo principal de las niñas y niños gire en torno a sus habilidades motrices gruesas básicamente. El desarrollo normal en esta área constituirá la base del desarrollo cognoscitivo y del lenguaje.*

*En dos de los niños evaluados en este rango de edad, se observó un retraso importante en todas las áreas evaluadas, mientras que la tercera niña de este grupo, si bien tenía un desarrollo motriz esperado, mostraba un fuerte retraso en el área del lenguaje.*

*Luego de la segunda evaluación, y de su cuidado en el seno de familias acogedoras, se observaron en todas las niñas y niños de este rango de edad avances muy significativos en el área motriz, del lenguaje y también en la socialización.*

*A pesar de haber transcurrido sólo tres meses, las niñas y niños lograron desarrollar habilidades que por su edad cronológica debían estar presentes mucho tiempo antes y que permitieron servir de escalón para la consecuente adquisición de nuevas habilidades en otras áreas en muy poco tiempo.*

#### *3.2 De los niños y niñas de 1 a 2 años de edad*

*Como característica general de esta etapa evolutiva, se espera que los niños y niñas vayan generando habilidades motrices finas, desarrollo significativo del lenguaje y autonomía principalmente.*

*Se observó en las tres niñas retraso importante en el área del lenguaje, en autonomía y cognición.*

*Debido a la estrecha relación entre el lenguaje y las habilidades cognitivas, hay cierta superposición entre las dos áreas, por lo que, al estar estimulando algún objetivo del lenguaje, también se lo estará haciendo con muchos objetivos del área de cognición.*

*Según las recomendaciones de la profesional, en cuanto a la estimulación del lenguaje es importante tener en cuenta que para que el niño o la niña lleguen a reproducir palabras es necesaria una gran cantidad de estimulación. Para facilitar este logro, se requiere un ambiente que proporcione modelos adecuados, así como expectativas y oportunidades para que hable.*

*Luego de la segunda evaluación, y de su cuidado en el seno de familias acogedoras, se observó un avance más que significativo de todas las niñas evaluadas, principalmente en las áreas de lenguaje, autonomía, cognición y socialización.*

*Llama la atención, en cuanto al área de socialización, que en el total de las niñas evaluadas, si bien se evidenciaba en la primera evaluación cierto grado de retraso, luego de su cuidado en familias acogedoras este retraso desapareció por completo en dos de las niñas y casi por completo en una de ellas.*

*Evidentemente, la posibilidad de establecer vínculos afectivos con otro u otros de manera individual y en el seno de una familia, a diferencia del tipo de vínculos que se establecen desde un modelo institucional, sirvió de base para el desarrollo de habilidades específicas en el área de lenguaje y su consecuente impacto en el área cognitiva y de autonomía.*

### *3.3 De los niños y niñas de 2 a 3 años de edad*

*En esta etapa evolutiva, se espera que los niños y niñas evaluados hayan desarrollado un amplio espectro de habilidades en todas las áreas mencionadas. Se sugiere que un niño o niña de 2 a 3 años logra comunicarse fluidamente, realizar ciertas actividades por sí solo, interactuar con otros niños y niñas, así como con adultos, y comprender razonamientos acordes a su edad.*

*En la primera evaluación de este grupo de niños y niñas, se observó mayor retraso principalmente en las áreas de lenguaje, cognición y socialización.*

*Debido a la institucionalización más prolongada en este grupo de niños, así como de las experiencias que podemos suponer han vivido dada la edad en la que fueron derivados, se considera un desafío aún mayor el avance en las áreas a ser estimuladas.*

*Luego de la segunda evaluación, y de su cuidado en el seno de familias acogedoras, se observó una mejoría en general en todas las áreas evaluadas, especialmente en las áreas de lenguaje, cognición y socialización.*

*Al igual que en el grupo anterior, el área de socialización llama la atención significativamente, ya que en todos los casos el retraso decreció en un 100%.*

*Cabe resaltar que, dentro de este grupo de niños y niñas, una de ellas permaneció institucionalizada durante sus primeros dos años de vida, y si bien era quien mayores cifras de retraso había mostrado en la primera evaluación, fue quien llamativamente mayores porcentajes de mejoría evidenció luego de vivir la experiencia de ser cuidada en el seno de una familia y sólo al cabo de tres meses de la convivencia familiar”.*

### 3. La proyección a la política pública

La experiencia de la institución puede servir como insumo para comenzar a proyectar una política pública de desinstitucionalización en toda su dimensión.

En el siguiente ejemplo se ve cómo la prueba piloto en Chile ha sido un puntapié para que desde el Estado nacional se reforzaran acciones tendientes a la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años a mayor escala.

#### Experiencia de desinstitucionalización en Chile

Proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile, Santiago de Chile, Chile

Información extraída del “Informe final proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile”, Santiago de Chile, enero de 2013.

*“La prueba piloto ha llegado a un universo de actores asociados a su institucionalidad y red de prestación de servicios, entre las que cabe mencionar el Poder Judicial, donde SENAME es contraparte de un trabajo sistemático con la oferta de cuidado alternativo. Este proyecto paralelo que implica una relación estrecha entre SENAME y ese Poder del Estado desde el año 2009 ha posibilitado la revisión de aproximadamente 7.000 causas de niños institucionalizados en varias regiones del país, para favorecer la desinternación. Este año 2012, se logra insertar las necesidades de la prueba piloto con prioridad en esta comisión mandatada desde la Corte Suprema del Poder Judicial, de forma que se avance en generalizar y sensibilizar a los distintos Tribunales de Familia del país.*

*[...] SENAME está estudiando este escenario para ofrecer las mejores alternativas para los niños en el año 2013, las que implican, entre otras, la posibilidad de reconversión de los centros de primera infancia al modelo de familias de acogida, modificación del modelo programático residencial, suprimiendo la atención de niños menores de 3 años y focalizando sólo en el rango etario de 4 a 6 años, lo cual constituiría el próximo foco de desinternación y erradicación de su internación [...] Asimismo, SENAME, dentro de su planificación orientada a restituir el derecho de los niños a vivir y desarrollarse en una familia, ha diseñado distintas estrategias con este propósito, que se orientan a impedir el ingreso al sistema residencial, como ser: el congelamiento de la oferta actual, desestimar nuevas aperturas de centros residenciales para lactantes, disminución de plazas de los convenios residenciales, cierres y reconversión, etc.*

*[...] Se visibiliza la necesidad de continuar realizando esfuerzos para evitar nuevos ingresos de niños menores de 3 años; no obstante, el proceso reporta logros. En lo específico, el Servicio ya había identificado la necesidad de sensibilizar a las trabajadoras sociales de los hospitales, de forma que conozcan los efectos de la institucionalización y se planteen el acogimiento familiar como la mejor alternativa de cuidado. En el caso particular de las organizaciones de la prueba piloto, el equipo local del SENAME ya ha establecido algunos acercamientos con los profesionales (trabajadoras sociales) de los seis (6) hospitales, principalmente derivadores de niños a Casa Catalina.*

*La planificación estratégica del SENAME en el contexto de la relación intersectorial del Servicio con el Ministerio de Salud y el programa gubernamental de Chile Crece Contigo ha permitido iniciar las reuniones necesarias para llegar a acuerdos concretos y sostenibles, posicionando la prevención del ingreso, la preferencia del acogimiento familiar y el apoyo de salud para los niños institucionalizados a favor de su pronta reinserción.”*

Con el fin de que la experiencia de la institución pueda servir de insumo para proyectar una política de desinstitucionalización a nivel local o nacional, será necesario contar con una evaluación global de la implementación del proyecto, con información útil, práctica y pertinente que posibilite tener una base sólida sobre la cual impulsar dicha proyección. El desarrollo del proyecto y su evaluación deben dejar, ante todo, enseñanzas para una política pública de erradicación de la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años a nivel local o nacional.

A diferencia del seguimiento o monitoreo, que –como se dijo– es un proceso continuo que valora el desarrollo de las actividades, la evaluación es una acción puntual que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre el desempeño global del proyecto, con el fin de valorar en qué medida se cumplieron los objetivos y resultados propuestos en el diseño. Generalmente, ésta es una evaluación externa realizada por especialistas ajenos a la gestión del proyecto, pero también puede efectuarse internamente o en forma mixta. La evaluación se realiza una vez concluida la ejecución del proyecto y tiene que estar planificada desde la fase de formulación de éste. Por lo general, en la evaluación se estudian los siguientes cinco componentes, aunque el equipo evaluador puede estudiar otros que considere adecuados:

*-Eficacia:* ¿Se han alcanzado los objetivos y resultados que preveía el proyecto? ¿En qué medida se han alcanzado? La determinación de la eficacia exige la definición clara de los objetivos en todos sus niveles de jerarquía. En nuestro caso, la evaluación debería poder contestar las siguientes preguntas (u otras, según los objetivos que se hayan planteado): ¿Se ha logrado desinstitucionalizar a la totalidad de las niñas y niños menores de 3 años de la residencia? ¿Las estrategias de desinstitucionalización utilizadas han provisto soluciones adecuadas a cada niña o niño? ¿Se han desarrollado estándares de práctica y protocolos de intervención que orienten la externación de las niñas y niños y la prevención de futuros ingresos a la institución de niñas y niños menores de 3 años?

*-Eficiencia:* ¿Justifican los objetivos y resultados alcanzados la cantidad y calidad de los recursos que se han puesto al servicio del proyecto? ¿Quedaron objetivos sin cumplirse por falta de recursos? ¿Se podían haber alcanzado los mismos resultados con menos recursos? En cierta forma, este componente mide la “productividad” de la ejecución del proyecto, es decir, hasta qué punto los resultados alcanzados derivan de una correcta utilización de los recursos financieros, humanos y materiales.

*-Pertinencia:* ¿Siguen siendo prioritarios los resultados y objetivos del proyecto en relación con el contexto, los problemas y las necesidades locales detectadas en el grupo al que se dirige el proyecto? En nuestro caso, ¿sigue siendo la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años una estrategia presente en este grupo etario privado de cuidado parental? ¿Es visualizada esta situación como problemática por las autoridades? ¿Se están realizando esfuerzos desde el Estado y la sociedad civil en relación con la erradicación de la institucionalización?

*-Impacto:* ¿Cuáles han sido los efectos previstos y no previstos (tanto positivos como negativos) del proyecto en el entorno? El impacto sólo se puede observar un tiempo después de finalizada la intervención. En el caso del proyecto de desinstitucionalización, deberán observarse cambios que éste ha provocado en la construcción del subsistema de la niñez privada de cuidado parental, en la práctica de los actores involucrados en la provisión de cuidados alternativos a niñas y niños menores de 3 años, en la visión de la sociedad en general sobre la institucionalización, entre otros aspectos, dentro del ámbito geográfico de ejecución del proyecto.

*-Viabilidad:* ¿En qué medida los cambios positivos logrados como consecuencia del proyecto se mantendrán después de que éste haya finalizado? En el caso del proyecto de desinstitucionalización, una de las preguntas sería: ¿Se ha logrado evitar que otras niñas y niños ingresen a la institución luego de haber finalizado el proceso? ¿Se han construido otros dispositivos apropiados para las niñas y niños menores de 3 años que requieran cuidados alternativos? ¿Se han previsto mecanismos que eviten la utilización de los cuidados alternativos cuando no son necesarios?

La sistematización de la experiencia sobre la base del estudio cuantitativo y cualitativo de la desinstitucionalización de las niñas y niños de la institución, juntamente con la evaluación global de la ejecución del proyecto, arrojarán una buena base sobre la cual partir para proyectar una política pública de desinstitucionalización a nivel local o nacional. Una política que tenga como fin la erradicación de la

institucionalización de niñas y niños menores de 3 años necesariamente deberá introducir adecuaciones en muchos aspectos y componentes del SPI y el subsistema de la niñez privada de cuidado parental. La Convención y las *Directrices* deben ser instrumentos fundamentales que orienten los procesos de adecuación. Dado el gran desafío que implica la erradicación de la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años, se espera que desde el Estado se vaya avanzando progresivamente en las múltiples adecuaciones (legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias, entre otras). Para ello, será necesario conocer en profundidad la situación de las niñas y niños menores de 3 años privados de cuidado parental a nivel nacional y local, y las fortalezas y debilidades del SPI, el subsistema y los servicios que ofrece. Conocer es fundamental para definir las falencias y proponer las mejores soluciones. Con base en lo existente, se deberá diseñar un plan que impulse cambios a corto, mediano y largo plazo, que trabaje en etapas, en todos los niveles de la política y de la práctica, ya que seguramente serán necesarias ciertas reformas legislativas, desarrollar políticas y programas, así como introducir modificaciones en la práctica de los equipos en terreno, según estándares con enfoque de derechos humanos, de género y pertinencia cultural.<sup>17</sup>

En el siguiente ejemplo veremos cómo, en Paraguay, una experiencia puntual de desinstitucionalización realizada en 2009 abrió un camino que hasta hoy se sigue recorriendo, en el que el Estado nacional y organizaciones de la sociedad civil realizan esfuerzos conjuntos para profundizar los procesos de desinstitucionalización iniciados hace ya cuatro años en dicho país.

## Experiencia de desinstitucionalización en Paraguay

Por Leticia Rodríguez, Alejandra Rodríguez, Diana Pérez y Cruz Encina de Riera

*“El rol del Estado en la experiencia de desinstitucionalización y cierre del Hogarcito (primera experiencia) en el año 2009 fue fundamental, ya que justamente partió de una iniciativa del Estado a través de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, y uno de sus brazos ejecutores, el Centro de Adopciones, destinando fondos para que la propuesta se pusiera en práctica juntamente con acciones a ser realizadas desde la sociedad civil [...] dicha decisión no fue repentina sino que se dio gracias al trabajo de muchos profesionales comprometidos con la niñez, la unión de esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, quienes fueron instalando la necesidad de que el Estado asuma y tome dichas decisiones.*

*Posteriormente, en el año 2010, se puede mencionar la campaña ‘Amar Más’. Dicha campaña fue lanzada por la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, en alianza con dos organizaciones de la sociedad civil: Fundación Corazones por la Infancia y Enfoque Niñez, con el apoyo de la Red Nacional de Acogimiento familiar. El objetivo principal fue la captación de nuevas familias acogedoras, y de esa manera promover la modalidad alternativa de acogimiento familiar para las niñas y niños que hasta el año anterior eran enviados al Hogarcito (bebés y niñas y niños menores de 3 años).*

*Cabe mencionar también que en el año 2010 se firmó el Decreto Presidencial de Acogimiento Familiar, con lo que se introduce formalmente la figura del Acogimiento Familiar dentro de la normativa paraguaya, una medida de protección que ya venía siendo implementada desde hacía diez años, a través de otras figuras legales. Este Decreto de alguna manera reglamenta el acogimiento familiar en sus distintos aspectos; entre ellos, la posibilidad de subsidio a las familias acogedoras.*

*Al año siguiente de la experiencia piloto, se planteó un proyecto de tres años de duración (Jajotopa Jevy), financiado por la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia, y ejecutado por distintas organizaciones de la sociedad civil, que implicó un primer acercamiento a las entidades de*

17. Como se ha mencionado en distintos tramos de esta Guía, aunque se mencionan acciones que corresponderían a las autoridades nacionales, los responsables de la “macro” política pública, es importante que los actores “micro”, en este caso los directivos y equipos de las residencias, tengan una actividad constructiva, propositiva en los procesos de adecuación.

*acogimiento residencial, el involucramiento de los directores y cuidadores, una intensa capacitación en temas relacionados con doctrina de la protección integral, apego, socialización, mantenimiento del vínculo, acogimiento familiar, entre otros. En este proyecto, las entidades de abrigo contrataron equipos técnicos que, una vez capacitados, realizaron el mantenimiento del vínculo con la familia de origen de las niñas, niños y adolescentes, con el objetivo de aumentar gradualmente la salida de las niñas y niños de las instituciones.*

*A mediados del año 2012, surge como novedad desde el Estado la creación de la Dirección, que demuestra un interés en el fortalecimiento de políticas públicas para cuidados alternativos de niñas y niños separados de sus familias: la DIPROE de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia, a partir de la aprobación de la Política Nacional de Protección Especial, aumentando de esta manera también el presupuesto de gastos desde la Secretaría para ejecutar acciones en esta línea.*

*Actualmente está en marcha el Proyecto 'Desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en instituciones de abrigo', en el marco del Plan de Desinstitucionalización 2013, de la DIPROE. Dicho proyecto conjunto entre la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y la Corte Suprema de Justicia pretende la desinstitucionalización de niñas y niños que se encuentran en instituciones de cuidado alternativo (hogares), a través del trabajo de búsqueda y mantenimiento del vínculo familiar de 120 niñas y niños de 0-7 años, que se encuentran viviendo en entidades de acogimiento institucional de Capital y Departamento Central, meta a ser cumplida en el mes de diciembre de 2013. En dicho proyecto se encuentran involucradas tres organizaciones de la sociedad civil, Yvy Porá, Enfoque Niñez y Corazones por la Infancia".*

## ➔ SEGUNDA PARTE:

# Los actores de la desinstitucionalización



### 1. Las niñas y niños menores de 3 años

Como ya se ha mencionado al inicio de la presente Guía, las niñas y niños menores de 3 años tienen necesidades básicas materiales y emocionales muy específicas. La satisfacción de ambas es indispensable para su supervivencia y desarrollo. Hemos remarcado que las niñas y niños menores de 3 años necesitan comunicación y contacto permanentes, y respuestas a sus demandas, lo que no es posible sin la presencia constante e incondicional de aquella persona que los cuida. La niña o niño necesita sentirse segura/o, cuidada/o, contenida/o, protegida/o, amada/o. Estas necesidades emocionales sólo pueden ser cubiertas a través de una persona con quien tenga un vínculo estable (como dijimos, su madre o un sustituto estable), que le brinda cuidados personalizados, en un ambiente previsible, ordenado, coherente y seguro. La satisfacción de estas necesidades y los vínculos que la niña o niño establece con otros en los primeros años de vida tienen una influencia directa en su desarrollo físico, intelectual y emocional, y condicionan la construcción de su personalidad, identidad y autoestima y la forma en la cual se relacionará con otros. Como vemos, el tipo de cuidado y ámbito que este grupo de niñas y niños requiere convierte en inadecuado cualquier tipo de cuidado residencial. El ámbito familiar es el único que puede generar las condiciones para que estos vínculos sean construidos. Priorizar la permanencia de la niña o niño en su entorno familiar es una necesidad y un derecho, y como tal debe ser garantizado y protegido por el Estado para asegurar que toda niña o niño lo pueda ejercer sin discriminación alguna. En el caso de que sean necesarios cuidados alternativos, como se ha dicho, el acogimiento familiar es la única opción adecuada. No hay distinción ni prioridad en la aplicación del principio de la no institucionalización de las niñas y niños menores de 3 años. Cada niña o niño es único, y todas las decisiones, iniciativas y soluciones dirigidas a ellas y ellos deben adecuarse a su singularidad: edad, origen étnico, lengua/idioma, historia, cultura, y cada una de las condiciones especiales que la o lo conforman como ser humano deben ser respetadas sin discriminación. Una mención especial merecen las niñas y niños menores de 3 años con discapacidad o capacidades diferentes. Importantes estudios<sup>18</sup> han concluido que millones de niñas y niños con discapacidad o capacidades diferentes en el mundo son institucionalizados por su condición especial, ya que sus familias, a pesar de querer tener a sus hijas o hijos en sus casas, no pueden hacerlo por falta de apoyo u orientación por parte del Estado. El mismo estudio ha relevado condiciones de institucionalización violatorias de los derechos humanos de las niñas y niños con discapacidad o capacidades diferentes y situaciones en las cuales la propia institucionalización ha generado efectos negativos en el desarrollo de las niñas y niños, provocando o profundizando déficits mentales, físicos y de relacionamiento, y agudizando su problemática.

18. La organización Disability Rights International (DRI), a lo largo de veinte años de trabajo ha documentado las condiciones de las niñas y niños con discapacidad en 26 países. En 2013, a partir de dicha experiencia, la organización contribuyó a la realización del Informe "El estado mundial de la infancia 2013. Niños y niñas con discapacidad", con su perspectiva sobre "Segregación y malos tratos en las instituciones". La síntesis de sus contribuciones está disponible en el siguiente enlace: [http://www.UNICEF.org/sowc2013/perspective\\_rosenthal\\_ahern.html](http://www.UNICEF.org/sowc2013/perspective_rosenthal_ahern.html). Sugerimos también la lectura del "Informe sobre discriminación en las instituciones de cuidado", de RELAF y UNICEF, citado en la bibliografía de esta Guía. Este informe contiene un apartado sobre "Discriminación en los procesos de adopción". Esta discriminación afecta a niñas y niños de minorías étnicas, y niñas y niños con discapacidad.

## 2. Las familias de las niñas y niños menores de 3 años

Como se ha dicho, las familias de las niñas y niños tienen la responsabilidad de cuidarlos, satisfaciendo todas sus necesidades en un ámbito seguro y continente en el cual puedan crecer y desarrollarse. Sin embargo, muchas veces ciertas circunstancias hacen que las familias tengan dificultades en el cumplimiento de sus funciones y requieran el apoyo del Estado y la sociedad para fortalecerse en su rol. Lamentablemente, el apoyo a las familias muchas veces está ausente, es insuficiente o inadecuado, y las niñas y niños pierden el cuidado de sus padres. Las causas por las cuales en América Latina ello ocurre son múltiples. *“Podemos agrupar las causas dentro de los siguientes conjuntos de problemáticas: políticas, tales como los conflictos bélicos y las migraciones forzadas por situaciones de esta índole; económicas, que generan también otro tipo de migración, así como devienen en numerosas situaciones de vulnerabilidad familiar, tales como la falta de acceso a salud, educación y vivienda, desnutrición de adultos y niños, las que, a su vez, están íntimamente vinculadas con problemáticas sociales y culturales, como violencia familiar, adicciones, trabajo infantil y explotación sexual comercial, a las que se suman situaciones de discriminación ante la discapacidad y el origen étnico de la población”* (RELAF y SOS Aldeas Infantiles, 2010). Una atención especial merecen las madres y padres adolescentes: apoyarlos en su rol de cuidado es importante para prevenir separaciones innecesarias. El apoyo debe ser sólido tanto antes como inmediatamente después del nacimiento del bebé. Con una intervención especializada, con un destacado rol de instituciones de salud, de tribunales de familia y de otras organizaciones de la comunidad que puedan apoyarlos a tiempo, se evitarán situaciones de abandono, y en caso de renuncia a la maternidad y paternidad, ésta podrá ser llevada a cabo en forma segura y adecuada tanto para las madres y padres como para las niñas y niños. La misma atención especial merecen las madres y padres privados de libertad o con enfermedades terminales o crónicas, ya que sus hijas e hijos tienen un riesgo mayor que otras niñas y niños de perder el cuidado parental. Nuevamente destacamos el apoyo que debe darse a las madres y padres de niñas y niños con discapacidad o capacidades diferentes, ya que –como se ha mencionado anteriormente– la falta de éste obstaculiza las posibilidades de cuidado de las niñas y niños en sus ámbitos familiares.

En relación con los procesos de desinstitucionalización, las familias de origen de las niñas y niños deben ocupar un lugar fundamental en él, tanto para las niñas y niños que se reincorporen a su seno familiar como en los casos en que esto no sea posible, y habiéndose agotado todas las instancias de ayuda puedan acompañar el proceso de transición de la niña o niño a otra familia.

## 3. Los técnicos, operadores, profesionales

La complejidad del proceso de desinstitucionalización de cada niña y niño amerita una intervención realizada por técnicos especializados y organizados en un equipo interdisciplinario, de modo de complementar perspectivas profesionales que permitan una visión integral de la situación de la niña, niño y su familia, bajo un enfoque común dado por la adhesión a la Convención, las *Directrices* y demás instrumentos internacionales con enfoque de derechos humanos. Más allá de la formación académica, los equipos deben estar integrados por personas con calidad humana y experiencia, que comprendan y prioricen el interés superior del niño en todas sus manifestaciones.

Generalmente, los equipos técnicos de las instituciones de cuidados residenciales están formados por profesionales de las áreas de psicología, trabajo social, derecho y/o por operadores sin formación académica específica, pero con gran experiencia y entrenamiento en el manejo de casos. En los equipos técnicos formados en su totalidad por operadores idóneos, es importante contar con profesionales de cada una de las áreas con quienes se pueda consultar y pedir asesoramiento en los procesos que se emprenden con las niñas y niños en sus familias, dada la especificidad de los roles de cada uno de éstos. Los psicólogos tienen en sus manos el abordaje de las situaciones emocionales que potencian o dificultan los vínculos familiares de la niña o niño. Trabajan en la revinculación familiar, facilitando el reencuentro afectivo y emocional entre la niña o niño y su familia, ayudando a las madres y padres a posicionarse en su rol de cuidadores, contribuyendo a crear las condiciones subjetivas para reasumir dicho rol. En los casos de retorno de la niña o niño a su ámbito familiar de origen, o de integración de la

niña o niño a un dispositivo de acogimiento familiar, el psicólogo trabaja en su contención durante el proceso, transmitiendo confianza y seguridad, abriendo espacios de diálogo en los que la niña o niño pueda expresar lo que siente, anticipándole las situaciones para no despertarle dudas e incertidumbres, observando las relaciones que la niña o niño va tejiendo con sus cuidadores, de modo de poder orientar acerca de los tiempos del proceso.

Por su parte, el trabajador social interviene en el fortalecimiento familiar desde una perspectiva territorial sociocomunitaria. En este sentido, trabaja en la identificación y obtención de recursos que puedan ser útiles con miras a potenciar el rol de cuidado de la familia de la niña o niño y en la construcción y sostenimiento de redes que posibiliten la inclusión e integración social de la familia dentro de su entorno comunitario de pertenencia.

Finalmente, el abogado del equipo técnico tiene varias tareas. Una de ellas es enmarcar las intervenciones del equipo dentro del proceso administrativo y judicial según la normativa nacional y/o local vigente. Otra de sus tareas es representar al equipo técnico en los ámbitos administrativos y judiciales, procurando que las decisiones de desinstitucionalización que el equipo está tomando sean avaladas y controladas en sus procedimientos de garantía de derechos por las autoridades administrativas y judiciales, y que ese aval sea dictado lo más pronto posible a los fines de no demorar los procesos. Esto último es muy importante, ya que muchas veces los tiempos de las autoridades administrativas y judiciales son aún más largos si no hay quien tenga un contacto directo con ellas, lo que termina doblando los tiempos de la institucionalización, innecesaria e inapropiada para las niñas y niños menores de 3 años.

#### 4. Las instituciones de cuidado residencial

Las instituciones de cuidado residencial en la región toman diferentes formas en su organización y en su relación con los organismos gubernamentales. En algunos países, las políticas públicas desarrolladas son de corte estatal, en otros son mixtas y en algunos prevalecen las organizaciones de la sociedad civil como principales proveedores de recursos y servicios a la comunidad. Más allá de la forma que adquiere la gestión del cuidado residencial en cada caso particular, todas las instituciones son convocadas a promover procesos de desinstitucionalización y prevenir futuras internaciones de niñas y niños menores de 3 años en sus residencias. A través de prácticas concretas en sus instituciones, tienen un papel fundamental en la transición de las prácticas de institucionalización hacia el cuidado en familia y comunidad. Les toca una importante tarea: erradicar como práctica institucional la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años, lo cual implicará promover cambios de paradigmas, redefinir los objetivos institucionales, adecuar las prácticas, generar estándares de trabajo, reconvertir el servicio que brindaba a la comunidad generando nuevas iniciativas, redireccionar recursos, capacitar a sus profesionales, entre otros importantes aspectos. El apoyo del Estado en este proceso resulta fundamental. Tener como socio al organismo de protección de derechos de la infancia es importante, dada la magnitud del cambio que deben encarar, en especial aquellas instituciones que brindaban cuidados residenciales a una población que en su gran mayoría o en su totalidad son niñas y niños menores de 3 años. Éstas están llamadas a cerrar sus puertas como residencias; no hay otra forma de adecuarse a este estándar que no sea a través de la no provisión de cuidados residenciales a estas niñas y niños, sean cuales fueren las características de las instituciones.

#### 5. El sistema de protección integral

La construcción de un sistema de protección integral de derechos es necesariamente pluriactoral. Cada uno de los actores involucrados tendrá un nivel de responsabilidad y capacidad de decisión diferente, pero todos, desde su lugar, contribuyen de una u otra manera al funcionamiento del SPI, y por lo tanto, a su adecuación y la consecuente erradicación de la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años. Deben actuar juntos y en la misma dirección, a partir de consensos sobre enfoques y estrategias adecuados para trabajar con las niñas y niños y sus familias en la prevención de la separación y en la provisión de cuidados alternativos adecuados.

El Estado, por su rol de rector del SPI, tiene el mayor nivel de responsabilidad en la construcción y/o

adecuación del sistema, y en la erradicación de la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años, por lo cual debe crear las condiciones propicias para ello. Un requisito es producir información necesaria de donde partir para proyectar; conocer la cantidad y características de las niñas y niños que hay a nivel nacional en cuidados alternativos, las razones por las cuales se encuentran allí y las condiciones en las cuales están son datos fundamentales y básicos de la realidad en la que se quiere intervenir, sin los cuales es imposible desarrollar respuestas políticas y prácticas.

Cada uno de los poderes del Estado tiene un rol diferente y una responsabilidad específica en relación con la no institucionalización de niñas y niños menores de 3 años.

El Poder Ejecutivo debe diseñar e implementar políticas públicas universales que fortalezcan a las familias en su rol de cuidado. Estas políticas son multisectoriales: salud, educación, vivienda, empleo, etc. También debe contar con programas específicos para brindar servicios concretos a las familias que los requieran, especialmente las que se encuentran en mayor riesgo, como lo son las familias migrantes, las familias monoparentales, mujeres privadas de libertad, padres con enfermedades crónica, entre otras. Estos programas pueden ser, por ejemplo, servicios de guarderías, becas de estudio, ayudas económicas o en alimentos, todo ello con miras a prevenir separaciones innecesarias. Un desafío del Estado central es garantizar, con una visión territorial, que los servicios locales cuenten con los recursos necesarios para prevenir estas separaciones innecesarias y, en caso de tomarse la medida, garantizar la disponibilidad de cuidados alternativos familiares para todos los niños y niñas menores de 3 años que los requieran en sus comunidades de origen. Otro desafío es generar estándares de calidad en los cuidados alternativos orientados por la Convención y las *Directrices*, que sean obligatorios para las organizaciones que los provean, y supervisar y monitorear regularmente el cumplimiento de éstos a través de organismos independientes.

En los países de la región, la toma de decisiones por parte de los jueces y los equipos técnicos de la autoridad administrativa tiene un impacto directo en la vida de cada niña o niño y su familia. En este sentido, las autoridades administrativas<sup>19</sup> y el Poder Judicial tienen la responsabilidad de proteger los derechos de las niñas y niños, tomando decisiones que garanticen el derecho a la convivencia familiar y comunitaria de todos ellos, considerando el enfoque de derechos, género y pertinencia cultural. Estas autoridades administrativas y judiciales deben fundamentar sus intervenciones en los Convenios y Tratados Internacionales ratificados por sus países en materia de derechos humanos, tomando siempre en consideración el interés superior del niño, su derecho de opinión y cumplimiento de las garantías procesales orientadas a velar por el debido proceso.

El Poder Legislativo debe adecuar las leyes vigentes, de modo que estén en armonía con lo que disponen la Convención y las *Directrices*, en especial en lo relacionado con la no institucionalización de niñas y niños menores de 3 años por el daño que la institucionalización le imprime a su desarrollo integral. En este sentido, debe garantizar instrumentos legales que prohíban los cuidados alternativos residenciales para niñas y niños de esta franja etaria.

Otro actor del SPI es la sociedad civil organizada. Cada ONG, desde su función específica, tiene la responsabilidad de contribuir a generar condiciones necesarias para que ninguna niña o niño menor de 3 años sea institucionalizado, dando prioridad a los proyectos y programas orientados en ese sentido y dejando de lado las prácticas que vulneran el derecho de las niñas y niños menores de 3 años a vivir en familia y comunidad, con el daño que ello conlleva en su crecimiento y desarrollo integral. Muchas de ellas imparten cuidados alternativos residenciales: tienen la responsabilidad de no admitir el ingreso de niñas y niños menores de 3 años. Otras gestionan programas de acogimiento familiar: deben convocar, capacitar y acompañar a las familias a que puedan ser un ámbito seguro y continente durante el tiempo que la niña o niño lo requiera. Muchas otras ONG gestionan programas de fortalecimiento familiar y logran evitar separaciones innecesarias; y otras tantas se dedican a tareas de estudio y abogacía respecto del tema, cuyas estrategias son fundamentales para producir la responsabilización por parte del Estado en la adecuación del SPI. Además, todas las ONG pueden tener un rol fundamental en el monitoreo del cumplimiento de las leyes y el desarrollo de las políticas anunciadas.

---

19. Nos referimos a una variedad de instituciones presentes en la región: servicios locales de protección de derechos, defensorías de protección de derechos, consejos de derechos, equipos técnicos responsables de la supervisión, entre otras.

Un actor muy importante son los organismos independientes u “ombudsman”. Las Defensorías de Niñas y Niños tienen un rol fundamental en la fiscalización del cumplimiento de derechos y la incidencia para que se adecuen los roles y funciones institucionales de los organismos de niñez.

Otro actor del SPI son los organismos de cooperación, que proveen asistencia tanto técnica como económica a las organizaciones de la sociedad civil y los Estados. Su rol fundamental es colaborar y propiciar la adecuación del SPI y el subsistema de la niñez privada de cuidado parental. En lo que respecta a la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años, tienen allí una importante tarea, no sólo en promover y orientar una modificación legislativa donde sea necesario, sino también en lo que hace a la adecuación de los cuidados alternativos disponibles.

Otros actores son los donantes: ONGs de desarrollo ubicadas en países centrales, empresas (a través de sus áreas de Responsabilidad Social Empresarial) y particulares que proveen recursos para el desarrollo de programas y proyectos que brindan asistencia directa a las niñas y niños y sus familias. Es su responsabilidad analizar y decidir éticamente y a la luz de lo que dispone la Convención y las *Directrices* qué iniciativas apoyar y cuáles no, procurando impulsar aquellas que fortalezcan a las familias en su rol de cuidado, promoviendo el desarrollo de capacidades parentales necesarias para maternar y paternar a las niñas y niños menores de 3 años, y multiplicando el apoyo a los cuidados alternativos basados en familias para las niñas y niños que los requieran.

Las universidades o centros de gestión de conocimiento e investigación también son un actor en la construcción del sistema, toda vez que contribuyen a la construcción de una comprensión colectiva de los complejos problemas sociales a los que se enfrentan los Estados (entre los cuales se encuentra la situación de la niñez privada de cuidado parental o en riesgo de perderlo y sus familias) y brindan a los profesionales las herramientas técnicas para intervenir en dichas situaciones. Las investigaciones que se pueden desarrollar en estos ámbitos también pueden contribuir en la erradicación de la institucionalización de niñas y niños menores de 3 años, mejorando el conocimiento sobre la situación, evaluando el impacto de políticas o programas; en definitiva, produciendo conocimientos útiles para contribuir a la construcción de un sistema con enfoque de derechos.

Finalmente, los medios de comunicación y las redes sociales también contribuyen a la construcción del sistema haciendo visible lo invisible y difundiendo la situación de las niñas y niños menores de 3 años institucionalizados, y con esto, sensibilizando a la sociedad en general a tomar la iniciativa de contribuir desde sus espacios cotidianos a cambiar la situación y lograr que todas las niñas y niños menores de 3 años crezcan y se desarrollen en familia y comunidad.

## ➔ BIBLIOGRAFÍA

Arditi, P.; Bieniawski, G.; Chaul, L.; Miculitzkily, D. (2009). Las familias de acogimiento, ¿son o se hacen? Capacitando a las familias para la protección de niñas y niños. En Luna, M. (2009). *Una mirada latinoamericana al acogimiento familiar*. Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas.

Bowlby, J. (1982). *Los cuidados maternos y la salud mental*. Buenos Aires: Hvmanitas.

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"*. Reino Unido: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland.

CIDH, Movimiento Mundial Fin de la Violencia contra los Niños, RELAF y UNICEF (2013). *Poner fin al internamiento de niñas y niños menores de 3 años en instituciones de protección*.

Enfoque Niñez (2013a). *Guía de Trabajo para el abordaje con niños, niñas y adolescentes separados de sus familias. Des-institucionalización: Trabajo con niños, niñas y adolescentes que viven en cuidado institucional*. Asunción, Paraguay.

Enfoque Niñez (2013b). *Guía de Trabajo para el abordaje con niños, niñas y adolescentes separados de sus familias. Mantenimiento del vínculo: Trabajo con familias de origen para la reinserción familiar de niños, niñas y adolescentes*. Asunción, Paraguay.

Gardiner, C. (2009). La desinstitucionalización y la transformación de los servicios de protección de derechos para los niños: Guía para una buena práctica. En Luna, M. (2009). *Una mirada latinoamericana al acogimiento familiar*. Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas.

Luna, M. (2005). *Vínculos en la infancia. Nuevas contribuciones al acogimiento familiar*. Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas.

Luna, M. (2009). La prioridad de acogimiento en familia extensa. *Una mirada latinoamericana al acogimiento familiar*. Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas.

Moreira, D. (2009). Las representaciones de las familias de origen. En Luna, M. (2009). *Una mirada latinoamericana al acogimiento familiar*. Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas.

Pinheiro, P. S. (2006). *Informe Mundial sobre violencia contra los niños y niñas*.

RELAF (2011a). Documento de agosto de 2011: *Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de Derechos Humanos*.

RELAF (2011b). *Situación del acogimiento familiar en Argentina. Informe preliminar*.

RELAF y SOS Aldeas Infantiles (2010). *Informe Latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina: contextos, causas y respuestas*. Buenos Aires.

RELAF y UNICEF (2010). *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.*

RELAF y UNICEF (2013). *Discriminación en las instituciones de cuidado de niñas, niños y adolescentes. Institucionalización y prácticas discriminatorias en Latinoamérica y el Caribe.*

UD-NORAD (1993). *El Enfoque del Marco Lógico (EML): Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos.* Madrid, España.

UD-NORAD (1997). *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores.* Madrid, España.

Las *Directrices* determinan que *“el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar...”*. Esperando contribuir al cumplimiento de este principio, RELAF, con la cooperación de UNICEF, elaboró la presente Guía. Sus contenidos técnicos son acompañados por relatos de experiencias de desinstitucionalización de ocho países de la región, entre los cuales se encuentra la prueba piloto realizada en Chile en el marco de la iniciativa regional “Poner fin a la colocación de niñas y niños menores de 3 años en instituciones de protección o cuidado en América Latina y el Caribe”.

Dentro de la pluralidad de actores responsables de promover procesos de desinstitucionalización, esta Guía tiene como interlocutor a las instituciones de cuidados residenciales. Pretendiendo ser una herramienta para la acción, provee orientaciones concretas para la puesta en marcha de un *proyecto de desinstitucionalización al interior de las residencias*, cuyos directivos y equipos asuman el impostergable desafío de la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años.

## ➔ Otras Publicaciones

1. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de niños. Tu derecho a vivir en familia y a ser cuidado en todas las situaciones que te tocan vivir. Versión para niños.
2. Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Versión para adultos.
3. Orientación para la Aplicación de las Directrices para niños.
4. Orientación para la capacitación con la Guía de estándares para adultos.
5. Documento de divulgación Latinoamericano. Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América latina. Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria.
6. Informe Latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América latina. Contextos, causas y respuestas.
7. Documento de Agosto de 2011: Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de Derechos Humanos.
8. Informe sobre la situación del Acogimiento Familiar en Argentina
9. Documento de Octubre de 2011: Niñez Migrante.
10. Documento sobre la discriminación en los sistemas de cuidado alternativo en América Latina
11. Las voces de las niñas y niños.

