



hope and homes  
for children

# Más allá del cuidado institucional

Una hoja de ruta para la reforma  
del sistema de protección y cuidado  
infantil destinada a los Gobiernos  
de América Latina y el Caribe

Con el apoyo de  
unicef 

# Les damos la bienvenida

a Más Allá del Cuidado Institucional



© UNICEF/UNIE73917/Berger

A lo largo y a lo ancho de América Latina y el Caribe, los distintos países han realizado reformas a sus sistemas de protección y cuidado infantil en consonancia con la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) de la ONU y con las *Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños* de la ONU del 2009 (en adelante, “las Directrices”). En ese sentido, ha habido progresos: la mayoría de los países ha realizado reformas a su legislación en línea con la CDN, muchos han desarrollado sistemas de protección infantil nuevos y más sólidos, y algunos han diversificado sus opciones promoviendo programas de fortalecimiento familiar y de cuidado de base familiar.

Sin embargo, todavía queda camino por recorrer para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) privados del cuidado parental. Y este no es un punto menor, ya que el año 2019, particularmente, ha marcado el 10.º aniversario de las Directrices de la ONU y el 30.º aniversario de la CDN y ha propiciado el lanzamiento de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección de los Derechos de la Infancia, que se enfoca en los NNA privados del cuidado parental.

Aún quedan muchos desafíos por delante. A nivel colectivo, reconocemos que estas reformas son complejas y difíciles de concretar. Sin embargo, debemos ir más allá para asegurar que los esfuerzos de fortalecimiento familiar, la prevención de la separación y las modalidades de cuidado alternativo adecuadas —a las que se recurre únicamente como último recurso, como medida temporal y por el menor tiempo posible— sean los pilares de sistemas de protección y cuidado infantil que garanticen el cumplimiento de los derechos de la niñez.

De hecho, las Directrices de la ONU establecen como objetivo la eliminación gradual del cuidado institucional dentro de un marco más amplio que propone el desarrollo de sistemas alternativos de protección y cuidado infantil, y definen que el cuidado infantil alternativo debe darse en contextos de base familiar. Las Directrices de la ONU claramente instan a eliminar la institucionalización de las modalidades de cuidado alternativo para impulsar un cambio de paradigma respecto al cuidado infantil.

Se estima que, en América Latina y el Caribe, hay 187.129 NNA en bajo cuidado residencial (Lumos, 2020). Esto impacta en la creación de políticas y leyes gubernamentales, en la reorganización de los presupuestos, en el desarrollo de capacidades de los operadores de cuidado infantil y de justicia, y en normas sociales más amplias que están evolucionando.

*Más Allá del Cuidado Institucional* ha sido desarrollado para acompañar, junto con otras herramientas, a los Gobiernos nacionales de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos de impulsar las reformas de sus sistemas de protección y cuidado infantil, tomando la desinstitutionalización como el eje central del proceso. Este documento busca ayudar a los gobiernos a continuar con las reformas en curso y cerrar las brechas entre la intención y la realidad de la transformación, para fortalecer a las familias y garantizar que los NNA

privados del cuidado parental reciban el cuidado alternativo más adecuado según su interés superior específico.

Esta hoja de ruta, que está alineada con los principios de la CDN y con las recomendaciones de las Directrices, proporciona un marco de acción, ejemplos reales, herramientas, materiales y asesoría técnica para legisladores y responsables gubernamentales, con el fin de ofrecerles los conocimientos y la experiencia para planificar e impulsar un cambio real en su país. *Más Allá del Cuidado Institucional* fue desarrollada para reunir y sintetizar consejos prácticos de especialistas en la materia que han liderado programas complejos de desinstitutionalización a nivel subnacional, nacional y regional. Además, explora experiencias relevantes regionales y globales y recopila las lecciones aprendidas de proyectos exitosos y fallidos, como invitación a que las autoridades gubernamentales analicen y contextualicen esa información para aplicarla a la realidad de su propio entorno nacional.

Los distintos Gobiernos de América Latina y el Caribe se encuentran en diferentes etapas en su recorrido para desarrollar sistemas de protección y cuidado infantil sólidos. Esta hoja de ruta para la reforma de los sistemas de cuidado no pretende brindar una solución definitiva aplicable a todos los contextos: los sistemas de protección infantil son complejos y están arraigados en la cultura y las normas locales, de modo que la reforma debe ser diseñada en función de las necesidades de cada entorno. En cada contexto, la reforma de los sistemas de protección y cuidado infantil tendrá un punto de partida diferente y seguirá su propio recorrido, guiado por una variedad de factores como la voluntad política, los recursos humanos y financieros disponibles, el perfil demográfico de la población y la disponibilidad de servicios, entre otros.

Sin embargo, hay un punto central que todas las reformas deberían compartir: el objetivo debe ser desarrollar una serie de estándares diseñados para garantizar el interés superior de NNA, tal como establecen las Directrices de la ONU. La reforma debe tener una visión clara de su objetivo final y un cronograma de finalización y debe establecer objetivos ambiciosos respecto de los resultados esperados para NNA. Sin dudas, hoy sabemos mucho más sobre cómo proteger a la juventud que unas décadas atrás, pero estos saberes evolucionan constantemente. Por eso, esta guía pretende ser una herramienta útil para el trabajo que realizan y para las transformaciones necesarias que desean concretar.

*Más Allá del Cuidado Institucional* proporciona un marco para que los gobiernos desarrollen su propia hoja de ruta para la reforma de sus sistemas de protección y cuidado infantil y la desinstitutionalización. Esperamos que esto inspire el diálogo, guíe las conversaciones entre grupos interministeriales y en la sociedad, oriente a grupos multidisciplinarios de todos los niveles en la creación de su propia evaluación y ayude en la planificación de su propia hoja de ruta para el cambio.

# Reconocimientos

El marco conceptual para esta guía, la teoría para el cambio, la hoja de ruta para la reforma del cuidado infantil y las 5 estrategias para la desinstitucionalización son conceptos que fueron desarrollados por la Dra. Delia Pop. En esta guía, Delia tradujo los 20 años de experiencia de Hope and Homes for Children en los procesos de reforma del sistema de cuidado junto a gobiernos y a organizaciones de la sociedad civil de diversas partes del mundo. Victoria Olarte desarrolló material regional específico de América Latina y el Caribe.

El equipo autoral agradece a todas las personas que contribuyeron con su valioso aporte a este material: a Michela Costa, Directora de Incidencia Global; a Otto Sestak, Director de Capacitación e Involucramiento; y a más colegas en Hope and Home for Children que, mediante su experiencia, asistieron a gobiernos aliados en la reforma de sus sistemas de protección y cuidado infantil. En esta guía, retomamos el trabajo expuesto en nuestro informe [El fin del silencio: La eliminación del cuidado de niños en instituciones](#). Claire Milligan contribuyó con sus conocimientos sobre acogimiento familiar y adopción. Otras ONG asociadas y equipos de expertos regionales han evaluado y probado esta hoja de ruta y han contribuido a los estudios de caso y a la reflexión general del documento.

La interpretación de conceptos y la redacción estuvieron a cargo de Jenni Bacon. Amelia Costley diseñó la publicación y las infografías centrales, con el apoyo de Chrissy Styles. La traducción fue realizada por Alejandra Reznik. Laila Skoczylas Fiszer realizó la revisión del documento y coordinó y asistió en las tareas de traducción, diseño y logística.

UNICEF hizo posible el desarrollo de esta hoja de ruta compartiendo sus conocimientos, experiencias y recursos en América Latina y el Caribe: las contribuciones de José Bergua, Cecilie Modvar, Esther Ruiz y Alexa Cuello han sido clave en este proyecto.

Queremos reconocer el aporte de los representantes de UNICEF y de los Gobiernos de Argentina, Chile, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay, quienes compartieron sus experiencias en cada país para ilustrar los triunfos y los desafíos por conquistar en la región. Los conceptos en esta guía han sido probados y perfeccionados mediante talleres e intercambios con UNICEF y con los Gobiernos de Chile, Guatemala, Haití, Honduras y Uruguay.

Por sobre todo, queremos expresar nuestra profunda gratitud hacia todas las personas —niños, niñas, adolescentes, jóvenes y familiares— que compartieron sus experiencias con nosotros.



Más Allá del Cuidado Institucional fue desarrollada por Hope and Homes for Children, con el apoyo de UNICEF, bajo un acuerdo de cooperación en América Latina y el Caribe.

El contenido de este documento establece la perspectiva de Hope and Homes for Children y no necesariamente refleja las políticas y las opiniones de UNICEF.

Se permite la reproducción completa de este documento con fines de investigación, promoción, incidencia y capacitación, siempre y cuando se atribuya la autoría correspondientemente y no se modifique el contenido. Se prohíbe la reproducción de esta publicación para otros fines sin la autorización previa por escrito de Hope and Homes for Children.

© UNICEF/UNP/4422/Moritz



## INTRODUCCIÓN

## PARTE 1.0

## PARTE 2.0

## CONCLUSIONES

## RECURSOS

- 6 Desinstitucionalización: el impulsor clave de la reforma del sistema de protección y cuidado infantil
- 8 Una hoja de ruta para el cambio
- 10 Herramientas y recursos clave

- 14 La historia de Cinthia
- 16 Una mirada más de cerca a América Latina y el Caribe
- 20 Instituciones en América Latina y el Caribe
- 22 Cuidado institucional: un sistema, en sí mismo, perjudicial
- 24 La reforma no solo es posible, sino también necesaria
- 26 Invertir en prevenir
- 28 Trascender el cuidado institucional: un resumen
- 30 Antes de la reforma del sistema de cuidado y protección infantil
- 32 El objetivo de la reforma del sistema de cuidado y protección infantil
- 35 Barreras conocidas para la eliminación del cuidado institucional

- 38 Una hoja de ruta para el cambio en la reforma del sistema de cuidado y protección infantil
- 40 La teoría para el cambio en la reforma de los sistemas de protección y cuidado infantil
- 42 Generar las condiciones para el cambio. Parte 1: Allandar el terreno
- 44 1. Un lenguaje común
- 46 2. Liderazgo gubernamental
- 48 3. Colaboración con OSC
- 51 4. Compromiso de invertir en la niñez
- 55 Checklist para allandar el terreno
- 56 Generar las condiciones para el cambio. Parte 2: Poner en marcha el cambio
- 58 1. Voluntad política
- 60 2. Evidencia y conocimientos
- 66 3. Capacidad para lograr el cambio
- 70 4. Financiación
- 72 Checklist para poner en marcha el cambio

- 74 Implementar el cambio
- 76 1. Compromiso
- 81 2. Evaluación
- 82 3. Diseño de servicios y desarrollo de capacidades
- 84 *La prevención del ingreso a las modalidades de cuidado: el factor crucial*
- 98 4. Transición
- 104 5. Apoyo, monitoreo y evaluación
- 106 Sustener el cambio
- 108 1. Calidad
- 112 2. Aprendizaje
- 114 3. Financiación
- 116 4. Influencia
- 122 Casa Sonrisa
- 124 Compromiso con todos
- 126 Evaluación en tiempo real
- 128 Diseño de servicios y desarrollo de capacidades
- 130 Transición
- 134 Apoyo, monitoreo y evaluación
- 136 Sustener el cambio: el día después
- 138 Proteger a NNA y familias vulnerables durante la pandemia de COVID-19

- 142 Conclusiones
- 146 10 lecciones aprendidas a lo largo de 20 años de experiencias de todo el mundo sobre la reforma del sistema de protección y cuidado infantil

- 152 Cómo definir y reconocer el cuidado institucional: Información adicional
- 155 La evidencia contra las instituciones: Una mirada más en detalle
- 159 El cuidado institucional y los derechos de la niñez: Una mirada más en detalle
- 161 Referencias y materiales clave

## ESTUDIOS DE CASO

- 45 Desarrollar una visión compartida para el sistema de protección y cuidado infantil fundada en los derechos de la niñez / Nicaragua
- 47 Fortalecer la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado involucrando al Poder Judicial / Brasil
- 49 Obtener la colaboración de ONG a través de las redes de la sociedad civil / Brasil
- 50 Escuchar a los jóvenes que egresan del sistema de cuidado en América Latina
- 52 Responder a una crisis y traer el sistema de protección infantil y el cuidado alternativo a la agenda política / Guatemala
- 59 Llevar a la práctica un sistema de protección y cuidado infantil basado en los derechos de la niñez / Nicaragua
- 62 La importancia de los datos / Costa Rica
- 63 Aprender de un proyecto piloto / Uruguay
- 64 Proyectos piloto de desinstitucionalización en instituciones estatales y privadas / Panamá
- 68 Crear un sistema de acogimiento familiar en México apoyado por un equipo de trabajadores capacitado / México
- 96 Responder a los desafíos del sistema de protección y cuidado / Haití
- 118 La construcción de una plataforma legislativa para los sistemas de protección y cuidado infantil modernos / México / Brasil / Argentina
- 120 Crear y alimentar el mercado de los orfanatos / Haití

# Desinstitucionalización:

el impulsor clave de la reforma del sistema de protección y cuidado infantil



© UNICEF/UNI134975/Dormino

Se estima que, en todo el mundo, entre dos y ocho millones de NNA\* viven bajo cuidado institucional, aunque algunas estadísticas sugieren cifras incluso mayores\*\*.

Como respuesta a este problema mundial, las Directrices de la ONU establecen como objetivo la eliminación gradual del cuidado institucional dentro de un marco más amplio que propone el desarrollo de sistemas alternativos de protección y cuidado infantil. En este contexto, es común hablar sobre la desinstitucionalización como un fin en sí mismo —es decir que el objetivo es el cierre de las instituciones a nivel local o nacional— o simplemente como la reincorporación de NNA a entornos familiares y comunitarios, lo que constituye una parte acotada dentro del plan general para implementar las Directrices de la ONU.

Esta hoja de ruta adopta un enfoque práctico. Creemos que el efecto sistémico significativo del cuidado institucional y la naturaleza multifacética de la solución propuesta sientan las bases para darle un rol prioritario a la desinstitucionalización: proponemos que deje de ser solo un punto más en la larga lista de tareas y pase a ocupar un lugar focal como el impulsor clave del cambio del sistema de protección y cuidado infantil.

La complejidad de este proceso implica una transformación mayor, ya que iniciar como país la transición para dejar de depender del cuidado institucional —si se hace de forma correcta— eventualmente conllevará una revisión de todo el sistema de cuidado y protección infantil.

Para que los países afronten la reforma del sistema de protección y cuidado infantil tomando la desinstitucionalización como impulsor clave del cambio, es necesario que los gobiernos comprendan e inviertan en los NNA, en las familias y en la promoción de los derechos de la niñez. Asimismo, implica que las autoridades deben resolver las siguientes cuestiones: comprender cómo y por qué los NNA terminan en el sistema de protección especial, identificar de dónde provienen esos NNA, investigar los beneficios de prevenir la separación innecesaria de las familias y determinar cómo se podría invertir mejor el dinero para priorizar el interés superior de NNA en situación de riesgo, de sus familias y de sus comunidades. Si bien esto requiere la cooperación de múltiples sectores, este paso puede acelerar el diseño y desarrollo de servicios de calidad y de sistemas que los supervisen, que estén mejor adecuados a las necesidades de NNA y que estén más alineados con lo establecido en las Directrices de la ONU. Después de todo, sería

## Glosario y siglas

Se puede consultar un glosario completo en el [sitio web de la iniciativa Seguimiento del Progreso](#).

**ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**CDN:** Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño

**CDPD:** Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

**Directrices de la ONU:** Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños

**NNA:** Niños, niñas y adolescentes

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**ONG:** Organización no gubernamental

**OSC:** Organización de la sociedad civil

**UE:** Unión Europea

imposible imaginar las consecuencias de cerrar las instituciones sin establecer mecanismos que las reemplacen.

Esta hoja de ruta pone a los NNA en el corazón del proceso de desinstitucionalización y de reforma del sistema de protección y cuidado infantil. Se basa en más de 20 años de experiencia en 15 países, donde hemos trabajado con NNA que viven en instituciones y que, una y otra vez, en entrevistas y consultas, nos han dicho: *“Quiero vivir en familia y en la comunidad, no en una institución”*.

Queremos destacar la importancia de involucrar e incluir a los NNA en las decisiones que afectan su vida, como el ingreso a una institución, su tránsito por el sistema y su egreso de los mecanismos de cuidado. Debemos ayudar a darles una voz a niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) y que sus experiencias sirvan para informar la elaboración y programación de políticas gubernamentales.

\*A los propósitos de esta hoja de ruta, usaremos frecuentemente la sigla “NNA” para referirnos a ‘personas menores de 18 años’.

\*\*Se desconoce la cantidad de instituciones de cuidado residencial y la cantidad de residentes que albergan. Las estimaciones oscilan entre “aproximadamente 2,7 millones” (Petrovski, Cappa, Gross, 2017) a 8 millones (Pinheiro, 2006, p.16). La estimación más reciente, citada en el Estudio Mundial sobre los Niños Privados de Libertad de la ONU, sugiere que, en 2020, hay 5,4 millones de NNA en instituciones (Desmond et al., 2020). Es probable que las aproximaciones a nivel regional y global subestimen las cifras reales de NNA bajo cuidado institucional.

# Una hoja de ruta para el cambio

Más Allá del Cuidado Institucional proporciona un marco para que los gobiernos desarrollen su propia hoja de ruta para lograr la desinstitucionalización y la reforma de sus sistemas de protección y cuidado infantil. Esperamos que esto inspire el diálogo, guíe a grupos interministeriales y multidisciplinarios a nivel local y nacional en la evaluación de su recorrido, e incentive la planificación de su propia hoja de ruta para el cambio.

Las siguientes páginas proponen una guía paso a paso para abordar las complejidades de la desinstitucionalización y así abrir una vía hacia la reforma integral de los sistemas de cuidado y protección infantil.

## El manual está dividido en dos secciones.

La **parte 1** establece por qué es necesaria la reforma y por qué los NNA que viven en instituciones son la clave para impulsar un cambio sistémico.

La **parte 2** ofrece un marco para evaluar el estado del sistema de cuidado y el nivel de preparación para la reforma, junto con medidas prácticas para catalizar las condiciones adecuadas e implementar el cambio. Esto incluye estudios de caso sobre diversas experiencias en América Latina y el Caribe para ilustrar el contexto, los triunfos y los aprendizajes en relación con las reformas del sistema de protección y cuidado infantil.

Primero, presentaremos la teoría para el cambio y las condiciones necesarias para llevarlo a cabo. Luego, exploraremos dos pasos claros que nos permitirán generar esas condiciones: "Allanar el terreno" y "Poner en marcha el cambio".

Una vez dadas las condiciones para el cambio, el proceso para implementar la desinstitucionalización puede dividirse en cinco estrategias clave. Abordaremos estas estrategias y las herramientas que requieren en la sección "Implementar el cambio".

Al final de la guía, presentaremos un estudio de caso de ejemplo centrado en la Casa Sonrisa de los Niños, que ilustra estas cinco estrategias clave para implementar el cambio en una institución.

Nuestro capítulo final "Sostener el cambio" analiza las formas en que los países pueden consolidar y garantizar la continuidad de los desarrollos positivos.

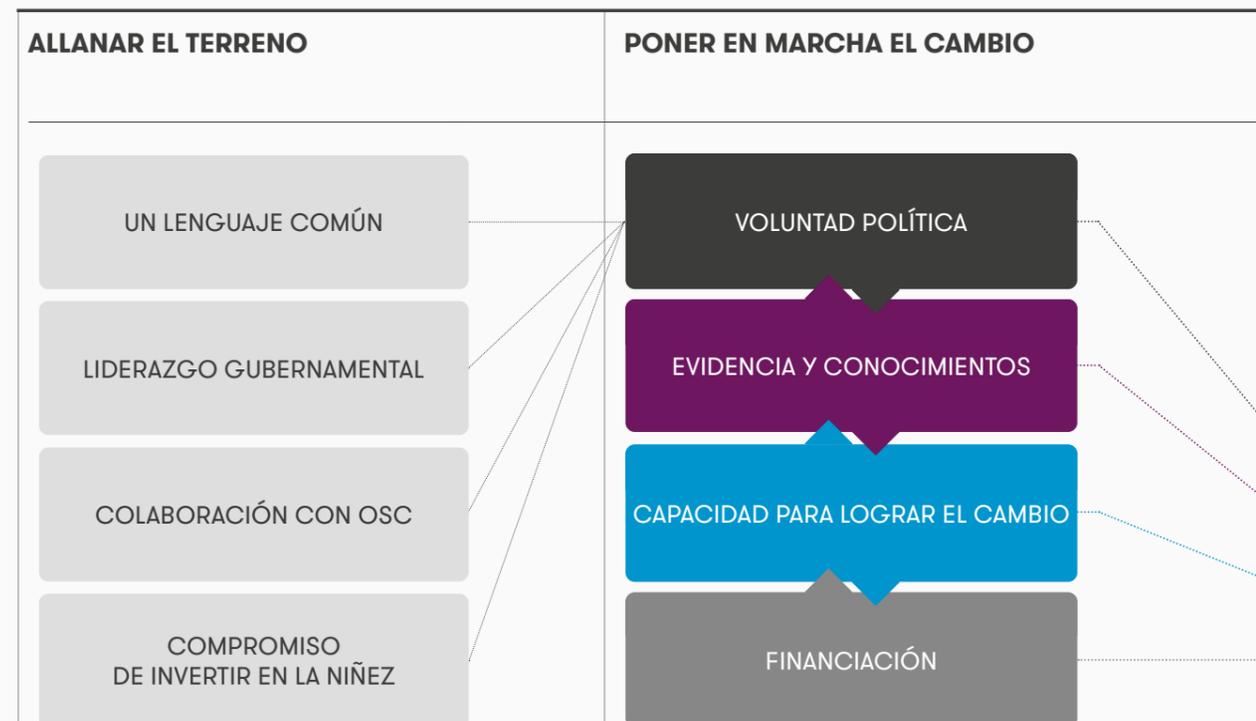
A lo largo del manual, argumentamos la necesidad de desarrollar un plan nacional para la desinstitucionalización y la reforma del sistema de cuidado. La teoría para el cambio presentada reconoce que este proceso es enrevesado, ya que implica muchas piezas que se mueven al mismo tiempo. Es posible que sea necesario realizar una prueba piloto que permita aprender sobre el proceso y evaluar las condiciones antes de que sea viable y realista escalar el proyecto y desarrollar un plan nacional.

Como reconocemos la complejidad inherente a la desinstitucionalización y al cambio sistémico, hemos desarrollado una hoja de ruta que resume estas ideas dentro de un marco. La hoja de ruta a continuación (consultar la versión completa en las pp. 38-39) puede servir para guiar la reflexión que permita que ustedes y sus colegas identifiquen en qué etapa están en este proceso y cómo pueden impulsar la transición nacional para abandonar el cuidado institucional en favor de mecanismos de cuidado de base familiar y comunitaria.

El contexto es importante. No hay un plano concreto y eficaz para realizar el cambio: solo hay una serie de principios y metas, como los que ilustra esta hoja de ruta, que deben ser traducidos y adaptados a los contextos nacionales. Lo importante es mantener el impulso local o nacional en favor de la reforma.

Esperamos que, con esta información y con las experiencias de otros que han transitado caminos similares, los gobiernos puedan poner en marcha este proceso y avanzar a su propio ritmo a medida que realizan la transición del cuidado institucional a un sistema de protección y cuidado infantil que priorice a las familias y a las comunidades.

## GENERAR LAS CONDICIONES



## IMPLEMENTAR

**5 ESTRATEGIAS PARA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN**  
Y las herramientas que la harán posible



## SOSTENER

**SOSTENER EL CAMBIO**  
Checklist final para garantizar la continuidad del cambio



# Herramientas y recursos clave

El marco regulatorio internacional en materia de protección y cuidado infantil se sustenta en los siguientes pilares:

- [La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño \(CDN\)](#)
- [La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad \(CDPD\)](#)
- [Las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños](#)
- [La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección de los Derechos de la Infancia](#)

Además de las Directrices de la ONU, existen dos herramientas verificadas a nivel internacional a las que haremos referencia en toda la sección explicativa de esta hoja de ruta.



**El manual “Avanzando en la implementación de las ‘Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños’”** (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012) ilustra la evidencia y los principios sobre los que se construyen las Directrices y las traduce en soluciones con políticas aplicables.

Como es un recurso dirigido al cuerpo legislativo, a creadores de políticas y a personas responsables de las decisiones en el campo de la protección y el cuidado infantil, ofrece información clave sobre diversas disposiciones y enfoques relacionados con las Directrices, conecta las políticas con la práctica y muestra ejemplos de “prácticas prometedoras”.

Además, describe con gran claridad **los dos principios de necesidad e idoneidad, que son uno de los fundamentos de las Directrices de la ONU**, a través de dos preguntas clave: ¿El acogimiento alternativo es realmente necesario? ¿Y el acogimiento alternativo es apropiado para el niño o niña? El Manual introduce el concepto de “prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado” (*gatekeeping*), también conocido como “cuidado de la puerta de entrada” o “prevención del ingreso a las modalidades alternativas de acogimiento”. Si bien este término no aparece explicitado en las Directrices, resume la importantísima serie de mecanismos que garantizan que los gobiernos puedan crear sistemas de protección y cuidado de la niñez que apliquen estos dos principios. Para más información sobre el concepto de “prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado”, recomendamos consultar la [p. 84](#) de esta hoja de ruta.

- [El manual “Avanzando en la implementación de las ‘Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños’”](#) está disponible en Internet y puede consultarse en 6 idiomas.



**La iniciativa Seguimiento del Progreso** es una iniciativa conjunta de Better Care Network, Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (CELCIS), Eurochild, Family for Every Child, Hope and Homes for Children, International Social Service (ISS), RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar), Save the Children, Aldeas Infantiles SOS Internacional y UNICEF. Lanzada en 2017, esta iniciativa ofrece una herramienta de fácil acceso, disponible para descargar o usar en línea, diseñada para ayudar a los gobiernos a monitorear su progreso durante la implementación de las Directrices. Sugerimos que se utilice inmediatamente al comenzar el proceso de cambio, ya que es una herramienta invaluable que puede contribuir a recopilar datos de forma estructurada y a trazar una evaluación de todo el sistema de protección y cuidado infantil.

- [La iniciativa Seguimiento del Progreso](#) está disponible en Internet.

Además de estos marcos regulatorios y estas herramientas globales, hay documentos orientativos regionales que ofrecen mayor contextualización y estándares específicos para los Gobiernos de América Latina y el Caribe.

**El derecho del niño y la niña a la familia. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas.**

Un informe de 2013 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ofrece orientación clave respecto de las obligaciones de los Estados y proporciona recomendaciones con el objetivo de fortalecer los mecanismos de protección de NNA privados, o en riesgo de ser privados, del cuidado parental (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 2013).

La Comisión establece los deberes de los Estados, describe los principios del cuidado alternativo de NNA y ofrece una base para el modelo de cuidado alternativo de base familiar. Al momento de mostrar cómo las instituciones residenciales grandes no cumplen los objetivos de preservar y restaurar los derechos de la niñez, la Comisión ofrece recomendaciones críticas para que los Estados puedan fortalecer el proceso de desinstitucionalización y promover el cuidado alternativo de base familiar en las Américas.

- [El informe completo](#) está disponible en Internet.

Al final de esta guía, podrán encontrar otros recursos a nivel regional y mundial.



© UNICEF/UNI137659/Friedman-Rudovsky



© UNICEF/UNI137669/Friedman-Rudovsky



© UNICEF/UNI137647/Friedman-Rudovsky



© UNICEF/UNI134962/Dormino



© UNICEF/UNI137661/Friedman-Rudovsky



© UNICEF/UNI137645/Friedman-Rudovsky



© UNICEF/UNI136051/Dormino



© UNICEF/UNI137655/Friedman-Rudovsky

# PARTE 1.0

“ Porque cuando sales a nadie le importa cómo te sientes. ”

Joven egresada, Argentina

“ Cuando salí de la institución, no sabía adónde iba a vivir. No sabía ni hacer las compras. ”

Joven egresada, Perú

# La historia de Cinthia

“No pude vivir con mi mamá o mi papá, pero apareció Mali y eso es más que suficiente. Soy feliz así.”

Cinthia, Argentina

## 6

Cinthia es una joven de poco más de veinte años que vive en Buenos Aires, Argentina, con su pequeña hija y su madre de acogida, Mali, que ha cuidado de Cinthia desde que quedó embarazada, a los 17 años, y tuvo que dejar la institución donde vivía.

Cinthia nació en una gran familia de 13 hermanos, y sus primeros años de vida se caracterizaron por la violencia, la negligencia y el abandono. Cuando estaba por cumplir nueve años, un juez dictaminó que sería mejor para ella vivir en una institución.

Si bien estaba contenta de escapar a los problemas de su hogar, la mudanza era un verdadero shock y se sentía ansiosa ante el hecho de tener que adaptarse al cuidado institucional. En la escuela, sus compañeros se burlaban de ella por ser “huérfana”, a pesar de que su madre y su padre estaban vivos. Recuerda que, en esas épocas, le costaba mucho lidiar con sus emociones.

A los 17 quedó embarazada, y el juzgado decidió que lo mejor sería que ella pasara a un entorno familiar, con alguien que pudiera ser un modelo a seguir para Cinthia en esta nueva etapa como madre. Así es como se encontró con Mali, una docente que accedió a ser su madre de acogida.

### Las relaciones en el acogimiento familiar

Al principio, Cinthia y Mali salían a caminar, iban por un helado juntas o Mali ayudaba a Cinthia con sus estudios. Al tiempo, Mali encontró una casa adecuada para ellas y la bebé por nacer, y se mudaron juntas. Les llevó tiempo llegar a conocerse. Mali destaca la necesidad de apoyar a las familias de acogida: en su caso, tuvo el apoyo de su familia, del personal de la institución y de otras redes que le ofrecieron la contención emocional que necesitaba al principio, en los que había días buenos y días malos.

Cinthia recuerda el día en que nació su hija —“tan chiquita, tan hermosa”— como un evento extraordinario: fue lo mejor. Mali estuvo allí para brindarle todo lo que necesitaba, apoyarla y enseñarle a cuidar de su pequeña. Muchas personas le decían a Cinthia que ser una madre tan joven se interpondría en sus planes de vida; por eso, cuenta con orgullo que terminó la escuela secundaria y que Mali y su hija asistieron al acto de graduación.

“... todos me dicen ‘¡la suerte que tuviste con Mali!’ y, sí, la verdad que tuve suerte”, explica Cinthia. “Sino no sé qué hubiera pasado. Yo con mi hija adentro, no sé, no me lo imagino. Me gusta sentir que Mali es como una mamá. Como una mamá que nunca tuve. Mi mamá nunca me dio un abrazo, nunca me dijo ‘te quiero’, mi papá menos. Eso también me cambió bastante. Yo antes veía siempre las cosas malas”.

### Como “una familia normal”

Cuando Cinthia cumplió 18, a los ojos de la ley, pasó a ser adulta, pero ella y Mali decidieron seguir viviendo juntas, con su bebé, como una “familia normal”. Hoy en día, Mali se levanta temprano y hace el desayuno para las tres. Cinthia levanta a su hija, la ayuda a prepararse y la lleva a la escuela antes de irse a trabajar. Mali recoge a la niña de la escuela por la tarde y las tres se reencuentran en la casa por la noche. “Mali cocina riquísimo”, cuenta Cinthia.

En el futuro, a Cinthia le gustaría mudarse sola con su hija, pero la situación es difícil en este momento. Sin embargo, sabe que, cuando pueda mudarse, quiere buscar un lugar cerca de Mali para poder seguir cenando todas juntas y mantenerse unidas.

“No pude vivir con mi mamá o mi papá, pero apareció Mali y eso es más que suficiente. Soy feliz así. Y mi hija también es feliz”.

A Cinthia le hubiese gustado conocer a Mali mucho antes en su vida, y eso es lo que desea para otros NNA: “Si pueden estar con sus familias, que estén con sus familias. Pero sino, encontrarles una familia antes, para que no tengan que vivir en instituciones”.

Queremos agradecer a Mali y a Cinthia por compartir su historia, que muestra que nunca es tarde para implementar el cuidado familiar y que es vital apoyar el rol de los cuidadores y cuidadoras de acogida en nuestras comunidades, que pueden hacer una enorme diferencia en la vida de las personas jóvenes.

\*Estudio de caso cedido amablemente por Ieladeinu, Argentina

# Una mirada más de cerca a América Latina y el Caribe

América Latina es la región con mayor desigualdad en todo el mundo. Esto genera importantes costos sociales, entre ellos, la inequidad de oportunidades, la inequidad de resultados y el bajo nivel de movilidad intergeneracional.

La pobreza y la exclusión social son las principales causas de la separación de NNA del seno familiar. Otros factores comunes son la migración y la violencia dentro de las familias y las comunidades. Los altos índices de violencia doméstica, alcoholismo y consumo problemático de drogas que suelen estar asociados a la pobreza también representan una amenaza a la seguridad de NNA y, a menudo, son la causa de que escapen de su casa y terminen viviendo en la calle.

UNICEF estima que hay más de 189.000 NNA bajo cuidado institucional (Petrowski, Cappa y Gross, 2017). Se sabe que esta cifra queda corta y no llega a representar la realidad, pero es difícil dar con una estadística más precisa. La falta de datos confiables y el acceso restringido a la información oficial sobre la cantidad de NNA que viven en instituciones o, de hecho, de la cantidad sin cuidados familiares contribuye a invisibilizar el problema. Además, la falta de datos detallados dificulta aún más comprender la situación de NNA particularmente vulnerables, como los que pertenecen a familias indígenas o los que tienen alguna discapacidad.

“**...todo estaba mal.** Nos pegaban, nos hacían levantarnos temprano y cerraban la puerta por la noche mientras dos policías varones custodiaban la puerta. Tuve que elegir entre estudiar o trabajar, y eso fue duro para mi autoestima y para mi futuro. Solía inventar historias sobre mi mamá y mi papá porque me daba vergüenza que supieran que vivía en una institución.

”  
 Joven que egresó del cuidado institucional, Bolivia



© UNICEF/UNI137664/Friedman-Rudovsky

La violación de los derechos de la niñez en entornos institucionales de América Latina y el Caribe se condice con la evidencia presentada en esta guía.

Desde la ratificación de la CDN, la mayoría de los países de América Latina ha adoptado un sistema nacional para la promoción y la protección de los derechos de la niñez, con leyes y códigos correspondientes. Esto se hizo en Argentina (2005), Bolivia (2014), Brasil (1990, con reformas posteriores), Colombia (2006), Costa Rica (1998), Cuba (1978), Ecuador (2003), El Salvador (2009), Guatemala (2003), Honduras (1996, con una reforma en 2013), México (2000 y reemplazado en 2014), Nicaragua (1998), Paraguay (2001, reformado en 2009 y 2018), Perú (2000), República Dominicana (1994 y reemplazado en 2003), Uruguay (2004) y Venezuela (2000, reformado en 2007 y 2015).

En concordancia con la CDN y la CDPD, los gobiernos están desarrollando, consolidando y reformando los sistemas de protección infantil. Las Directrices de la ONU han instado a los gobiernos a gestionar reformas adicionales. Las orientaciones y el análisis regional instrumental provistos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, UNICEF y otras organizaciones han servido para dirigir este cambio fundamental en la manera en que el Estado cuida de NNA (UNICEF, 2013).

Actualmente, se están realizando diversos avances en América Latina y el Caribe. En algunos países, los procesos de desarrollo de políticas están ofreciendo marcos de acción más sólidos, y los esfuerzos para involucrar al Estado y a la sociedad civil a través de llamados a la acción están cobrando impulso. Se está documentando evidencia, se están armando pruebas piloto de modelos de cuidado alternativo y, en algunos países, se está reduciendo la cantidad de NNA en instituciones.

También se está trabajando para fortalecer el desarrollo de los recursos humanos, tanto de

aquellos que toman decisiones y posibilitan el cambio sistémico como de quienes trabajan en forma directa con los NNA y su familia. Algunos gobiernos y donantes están empezando a invertir en cuidados alternativos. En esta hoja de ruta, se incluyen algunas de estas experiencias importantes que destacan las condiciones clave para reformar el sistema de protección y cuidado infantil.

En muchos aspectos se ha avanzado mucho, en especial en el plano político. Sin embargo, aún existe una brecha significativa que separa la orientación del discurso y las políticas públicas en la región de la realidad que viven los NNA y los mecanismos de apoyo y protección disponibles en la comunidad.

Algunos de los desafíos clave de los sistemas de protección infantil en la región son evidentes. La frágil colaboración entre sectores impide generar enfoques efectivos e integrados, y a menudo las actitudes públicas y profesionales estigmatizan a las familias. La falta de una visión estratégica y de planes concretos para la reforma del sistema de protección y cuidado infantil en América Latina y el Caribe implica que muchos países implementan planes inefectivos de corto plazo.

El interés superior de NNA rara vez puede regir las intervenciones, dado que los servicios de prevención y cuidado alternativo\* cuentan con inversión y cobertura limitadas, aquellos servicios que ya están en marcha son poco efectivos y, en la mayoría de los países, falta personal capacitado, formado y capaz de proporcionar esos servicios.

El dinero invertido en el cuidado institucional no ha sido redirigido a los cuidados de base familiar y comunitaria, y están surgiendo sistemas paralelos sin planes explícitos de eliminar las instituciones. Como resultado, el cuidado institucional continúa siendo la respuesta principal para los NNA sin cuidados parentales, y su aplicación incluso está creciendo en algunos lugares (Lumos, 2017).

\*En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, hay programas de acogimiento familiar públicos y privados. Muchos de ellos cuentan con amplia experiencia y trabajan desde la perspectiva de respetar los derechos de la niñez. Sin embargo, falta cobertura y financiación, por lo que no se suele recurrir tanto a estos mecanismos de acogimiento familiar (en comparación con el cuidado institucional): Argentina (28,53 %), Brasil (2,46 %), Granada (32 %), Jamaica (36 %), Paraguay (5 %), entre otros, según las estimaciones del RELAF basadas en información oficial.

La teoría para el cambio	Ejemplos del progreso alcanzado en América Latina y el Caribe	Desafíos regionales
<b>Voluntad política y compromiso</b>	<p>Compromiso: llamado a la acción liderado por UNICEF que propone terminar con la institucionalización de menores de tres años; llamado a la acción promovido por más de 30 agencias regionales y globales en 2018 para poner fin a las violaciones de los derechos de la niñez en las instituciones y reformar los sistemas de protección y cuidado infantil en el marco de estrategias sostenibles a nivel nacional.</p> <p>Desarrollo de políticas públicas: Brasil ha desarrollado un marco sólido de políticas alineadas con las Directrices de la ONU; Argentina ha aprobado una nueva ley que reconoce los desafíos que enfrentan las personas que egresan del cuidado institucional; México aprobó la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2014.</p>	<p>A menudo las actitudes de entidades públicas y profesionales estigmatizan a las familias — que enfrentan problemas complejos como la discapacidad, la pobreza, o la violencia y los conflictos familiares—, pero la discriminación contra madres, padres y NNA solo los aísla más.</p> <p>La falta de visión estratégica y de planificación a nivel nacional implica que los países desarrollan planes inefectivos de corto plazo.</p> <p>Hay una falta de coordinación y diálogo entre los ministerios y los distintos sectores, con una pronunciada brecha entre los sectores de apoyo social y de justicia, así como las áreas de educación, salud, desarrollo de la primera infancia y protección social.</p>
<b>Evidencia y conocimientos</b>	<p>Recopilación y mapeo de datos: Costa Rica ha aplicado la Herramienta de Seguimiento del Progreso.</p> <p>Desarrollo de cuidados alternativos: programas de fortalecimiento familiar (p. ej., JUCONI México); programas y pilotos de acogimiento familiar (en México, Costa Rica, Haití, Argentina, Brasil y Honduras) y servicios especializados alternativos (p. ej., unidades de apoyo a la madre y bebé en Brasil).</p> <p>Reducción de la cantidad de NNA en instituciones a través de la prevención de la separación familiar, la reintegración y el cuidado de base familiar: iniciativas en Nicaragua, Uruguay y Brasil.</p>	<p>Hay una falta de datos confiables y de evidencia a nivel nacional y regional respecto de los NNA que se encuentran bajo mecanismos de cuidado formal e informal; esto obstaculiza la toma de decisiones y la posibilidad de monitorear y dar apoyo a NNA.</p> <p>Los servicios para fortalecer a las familias y los cuidados alternativos tienen una cobertura o efectividad limitados. A menudo, los programas de menor escala son iniciados y desarrollados por organizaciones de la sociedad civil, con escasa adopción, regulación o provisión por parte del Estado que permita expandir la disponibilidad y la calidad de los servicios de prevención y de cuidado alternativo.</p>
<b>Capacidad para lograr el cambio: personal de bienestar social capacitado y entidades de la sociedad civil bien establecidas</b>	<p>Desarrollo del personal de bienestar social: El trabajo del Centro de Excelencia para la Niñez (CEN) en el desarrollo de capacidades para tener un plantel de protección infantil profesional, bien capacitado y sólido, compuesto por profesionales de diversos países.</p> <p>Redes activas formadas por organizaciones de la sociedad civil que promueven y lideran el cambio, como RELAF, la Red Latinoamericana de Egresados de Protección y redes nacionales como el Movimiento Nacional para la Vida en Familia y en Comunidad, de Brasil.</p>	<p>Falta personal capaz, capacitado y formado para dar apoyo a las familias, implementar mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y garantizar la disponibilidad de cuidados alternativos de tipo familiar y comunitario de calidad.</p>
<b>Financiación para la reforma</b>	<p>Inversión por parte de los gobiernos, las agencias internacionales y los aliados de desarrollo para financiar planes nacionales, políticas y marcos de trabajo para el cuidado alternativo: USAID en Guatemala.</p> <p>Procesos subvencionados o autogestionados por la Administración de las instituciones y por donantes para transformar sus modelos y redirigir la financiación hacia mecanismos de cuidado de base familiar y comunitaria: Cuidad del Niño y Malambo en Panamá, Ieladeinu en Argentina, y La Barca en Uruguay.</p>	<p>Los gobiernos, los grupos de donantes y la comunidad internacional (en especial, las organizaciones confesionales) siguen financiando las instituciones y no suele haber una alineación con los principios de la CDN, la CDPD, y las Directrices de la ONU.</p> <p>El dinero invertido en el cuidado institucional no ha sido redirigido a los cuidados de base familiar y comunitaria. Mientras tanto, están surgiendo sistemas paralelos de prevención, reintegración familiar y cuidado alternativo sin planes explícitos de eliminar las instituciones.</p>

# Instituciones en América Latina y el Caribe

Las instituciones en América Latina y el Caribe tienen diferentes características. Algunas están bajo operación estatal, mientras que otras pertenecen a la sociedad civil o a organizaciones confesionales. Algunas están registradas y son conocidas por las autoridades locales, mientras que otras operan sin autorización y no adhieren a la reglamentación ni a los procesos oficiales. Algunas instituciones son complejos de gran escala que albergan a cientos de niños y niñas (RELAF y UNICEF, 2015), mientras que otras son más pequeñas o están organizadas con el modelo de aldea, que abarca varias unidades pequeñas dentro de un campus.

Algunas fueron establecidas con fines específicos, por ejemplo, centros de protección para víctimas de abuso o centros de tránsito temporal para NNA migrantes.

Este mapa muestra una selección de instituciones en la región donde se destacan diferentes modelos y características.

América Latina y el Caribe  
Ubicaciones clave

## Panamá

Casa Hogar Soná se encuentra en Veraguas. En julio de 2015, daba acogimiento a 31 niñas y adolescentes, entre ellas, adolescentes embarazadas y madres jóvenes (en su mayoría, a raíz de violencia sexual) que vivían en la institución con sus bebés. A lo largo de un año, con el apoyo de RELAF y UNICEF, 135 niñas y adolescentes fueron ingresadas a Casa Hogar Soná y 133 egresaron de la institución. Al terminar el proyecto, quedaban 33 niñas y adolescentes. Esto sugiere que muchos NNA ingresan y permanecen poco tiempo en la institución, de modo que hay una cantidad relativamente estable de residentes viviendo allí.

## San José Pinula, Guatemala

UNICEF, otros organismos de las Naciones Unidas y diversas organizaciones de la sociedad civil habían alertado a las autoridades por las violaciones a los derechos de la niñez que se perpetraban en la institución Hogar Seguro Virgen de la Asunción, en Guatemala, y, en repetidas ocasiones, habían instado al cierre y al traslado de los NNA bajo su cuidado. A pesar de esto, a menudo superaba la capacidad de la infraestructura (diseñada para 500 personas) y, en cierto momento, llegó a albergar hasta 1000 NNA. Los NNA eran llevados allí como una “medida de protección”, ya que provenían de situaciones de violencia, abandono, pobreza y negligencia. En marzo de 2017, se desató un incendio que cobró las vidas de 41 niñas que estaban realizando una protesta en contra de los abusos que sufrían en la institución.

## Buenos Aires, Argentina

En 2018, 16 NNA residían en la institución administrada por Ieladeinu, un programa de la comunidad judía en Argentina. Los NNA son derivados allí a partir de procedimientos judiciales y de admisión formales cuando son víctima de maltratos, abuso sexual o extrema negligencia en su entorno familiar. Tienen entre 3 y 18 años cuando ingresan y permanecen allí hasta que pueden regresar con su familia, hasta que los trasladan a una modalidad de cuidado alternativo de base familiar o hasta que puedan vivir de forma autónoma. Ieladeinu está atravesando un proceso intensivo de cambio para transformar todos sus servicios a dispositivos de base familiar y comunitaria y garantizar que no se deje a nadie atrás. La organización, que antes operaba 5 instituciones, albergando hasta 60 NNA, hoy mayoritariamente ofrece servicios para fortalecer a las familias, prevenir la separación, brindar cuidados alternativos familiares y facilitar la reintegración. Ieladeinu aspira a algún día cerrar su última institución en Buenos Aires.

## Haití

Foyer l’Escale nació en 1997 con el fin de ayudar a NNA que huían de situaciones abusivas de trabajo doméstico. Este centro brinda cuidado residencial temporal, comida, ropa, educación, apoyo psicosocial y atención médica a todos los NNA que pasan por allí. Ubicado cerca de la capital haitiana de Puerto Príncipe, puede albergar hasta 50 NNA al mismo tiempo. En promedio, los NNA pasan 3 meses en Foyer l’Escale mientras esperan reunirse con su familia. Sin embargo, el proceso para encontrar a las familias y concretar la reunificación puede ser bastante largo, debido a la falta de personal adecuado, a la infraestructura insuficiente y a la inestabilidad de las redes de comunicación del país. Como resultado, los NNA pueden pasar más de 3 meses, incluso 6. Desde su apertura, en 1997, esta ONG haitiana ha facilitado la reunificación familiar de aproximadamente 100 NNA por año, de los cuales el 80 % son niñas de entre 8 y 16 años.

## Río de Janeiro, Brasil

Una institución católica solía albergar a más de 300 NNA, aunque hoy quedan menos de 30 residentes. Sin embargo, los que quedan aún son los bebés y los niños y niñas más pequeños. La mayoría de las habitaciones en las partes deshabitadas de la institución ahora están vacías, excepto por un pequeño cuarto en el primer piso, que sirve de habitación. “Tendríamos más niños y niñas aquí si pudiéramos” —explica el personal—, “pero las políticas del Gobierno ahora nos lo prohíben”.

## Tabasco, México

El albergue de tránsito temporal “Albergue Colibrí” tiene capacidad para 25 adolescentes migrantes en busca de asilo y refugiados no acompañados. Con un plantel de 25 personas, este es el primer albergue de puertas abiertas en México, y los adolescentes residentes pueden ir a la escuela y participar en eventos de la comunidad. Si bien, por lo general, permanecen allí entre 3 y 6 meses, algunos pueden vivir en el albergue por más tiempo.

# Cuidado institucional: un sistema, en sí mismo, perjudicial

Dar con una definición global de “cuidado institucional infantil” es una tarea bastante compleja. En vista de la gran diversidad de escenarios culturales y marcos legales en todo el mundo, la amplia variedad de centros de cuidado residencial y la multiplicidad de formas en que se ha utilizado la terminología hasta la fecha, puede ser difícil definir la naturaleza de este problema.

**Instituciones, hogares de niños, orfanatos, albergues, centros de protección: más allá de cómo se las denomine, las instituciones pueden definirse en función de una serie de características básicas compartidas y de la forma en que regulan la vida diaria y moldean el desarrollo personal y las oportunidades futuras de NNA.** Las consecuencias de crecer en un entorno institucional son indiscutibles. Existen décadas de investigaciones que documentan los efectos sumamente perjudiciales del cuidado institucional.

Las instituciones son centros residenciales. Una de las características más mencionadas es el tamaño, es decir, la cantidad de plazas disponibles para NNA en una institución. Sin embargo, el tamaño no es una característica determinante, ya que lo perjudicial no es solo la infraestructura, sino las prácticas particulares del cuidado institucional. Puntualmente, el aspecto clave es la falta de cuidado personalizado o individualizado y la falta de un vínculo sano con una figura adulta. No obstante, **cuanto más grande es el entorno, menos probabilidades hay de garantizar el cuidado individualizado de los NNA en un contexto que se parezca a un entorno familiar** y más probabilidades de que surjan ciertas dinámicas perjudiciales.

**El cuidado institucional puede definirse a partir de una serie de características que, por su misma naturaleza, dificultan el desarrollo emocional, físico, cognitivo y psicológico durante la infancia.** Esto, a su vez, afecta los resultados de los NNA en su vida adulta. La realidad es que ni las instituciones que a simple vista tienen más recursos pueden reemplazar el cariño y el cuidado individualizado que prepara a los jóvenes para enfrentar la vida adulta.

## Materiales clave y evidencia sobre el impacto del cuidado institucional

- 🗨 [El fin del silencio: La eliminación del cuidado de niños en instituciones.](#) (Hope and Homes for Children)
- 🗨 [UNICEF La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe](#) (Palumbo, 2013)
- 🗨 Informe de Lumos sobre la institucionalización de NNA en América Latina y el Caribe (2020)
- 🗨 [Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños](#) (Pinheiro, 2006)
- 🗨 [El capítulo 12 sobre los niños y niñas privados de su libertad en las instituciones en el estudio de la ONU UN Global Study on Children Deprived of Liberty](#) (Nowak, 2019)
- 🗨 [De-institutionalising and transforming children's services. A guide to good practice](#) (Mulheir, Browne, 2007)
- 🗨 Esta guía también incluye [más evidencia contra el cuidado institucional](#)
- 🗨 [Publicaciones de las comisiones de The Lancet sobre la institucionalización y desinstitucionalización de NNA](#) (2020)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos llega a una conclusión similar en su informe *El derecho del niño y la niña a la familia*, donde utiliza el término “centros de acogimiento” y el término “instituciones” o “instituciones residenciales” para referirse a dos mecanismos de cuidado alternativo de carácter no familiar.

*“La distinción de términos refleja dos modelos de atención y cuidado con características de organización y funcionamiento diferentes; así, el concepto de ‘centros de acogimiento’ describe un modelo de cuidados alternativos de carácter no familiar, pero que se desarrolla en entornos con una dinámica de funcionamiento similar al de la unidad familiar, con atención personalizada y un número reducido de niños por cada centro. Por su parte, el término ‘instituciones’ es utilizado para hacer referencia a establecimientos de mayores dimensiones, que atienden a un elevado número de niños, no disponen de una dinámica de funcionamiento y una organización que les permita prestar un cuidado y atención personalizados al niño en unas condiciones similares a las de una familia, y su régimen de funcionamiento es generalmente cerrado, o bien, en condiciones que restringen el contacto y la integración del niño con su entorno y la comunidad. [...] Una de las recomendaciones que se realizan en este informe es poner fin al modelo de institucionalización, debido a las incompatibilidades que este modelo de atención y cuidado ha evidenciado en relación a la protección de los derechos de los niños”* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 2013, p. 137).

### Características básicas del cuidado institucional

Gracias a la evidencia documentada respecto de la naturaleza del impacto de las instituciones en NNA, es posible establecer una definición de trabajo que incorpora esos aspectos, junto con los resultados de largo plazo que producen tales instituciones.

#### Una definición de trabajo:

Las instituciones de cuidado infantil suelen ser grandes centros pensados para el acogimiento de largo plazo, que tienen una serie de características perjudiciales para los NNA en relación con tres aspectos centrales: el cuidado provisto, las relaciones sociales y familiares, y el impacto sistémico.

**Si bien es posible que no siempre estén todas presentes o sean evidentes al mismo tiempo,** en general, el cuidado institucional se puede definir a partir de la presencia de una cantidad significativa de características en relación con estos tres aspectos centrales: el cuidado provisto, las relaciones sociales y familiares, y el impacto sistémico.

### Características que definen el cuidado institucional

#### 1) El cuidado institucional no brinda a NNA el cuidado ni la protección adecuados.

Al ser, en sí mismo, un entorno despersonalizante y desempoderante, las instituciones privan a NNA de un desarrollo emocional, cognitivo y físico esenciales y de la oportunidad de formar vínculos fundamentales sanos. Además, los NNA en instituciones tienen mayor riesgo de sufrir abuso emocional, físico y sexual. La institucionalización es especialmente perjudicial para menores de tres años.

Al egresar de la institución, las personas jóvenes suelen tener dificultades para vivir de forma independiente e integrarse a la sociedad. Asimismo, en su vida adulta, son más vulnerables a la pobreza, la explotación, la criminalidad, la discriminación, la exclusión social y la marginación.

#### 2) El cuidado institucional no fomenta el desarrollo de relaciones sólidas y significativas entre los NNA, las familias y las comunidades.

Los NNA en instituciones viven aislados de la sociedad, y se les niega la oportunidad de desarrollar su identidad, mantener una relación con su familia y aprender a vivir de forma independiente dentro de la sociedad. Todo esto plantea importantes desafíos para su vida adulta.

La evidencia muestra que la mayoría de los NNA en instituciones conoce muy poco acerca de su propia herencia cultural, sus tradiciones y sus valores.

#### 3) El cuidado institucional genera un “efecto de atracción”, un impacto sistémico fuerte que afecta a las comunidades locales.

Las instituciones les brindan a profesionales y autoridades locales una opción “obvia” para aquellos NNA sin cuidados parentales o para tratar con las familias en situación de crisis.

La existencia de centros de cuidado institucional y la disponibilidad de plazas crea un efecto que distorsiona la manera en que autoridades, profesionales y comunidades operan, identifican y definen los mecanismos para apoyar a los NNA que se consideran en situación de riesgo.

# La reforma no solo es posible, sino también necesaria

## El cuidado institucional viola los derechos de la niñez

El impacto y los efectos del cuidado institucional en NNA y en la sociedad debería ser un pilar clave en el argumento en contra de considerar el cuidado institucional como una forma de cuidado alternativo, en especial, porque expone a NNA a un catálogo de abusos y violaciones a sus derechos, que han sido establecidos en la CDN y la CDPD.

El preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece el espíritu del documento:

*“...el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión...”*

Ninguna institución —sin importar la calidad del cuidado que proporcione— puede ofrecer un verdadero entorno estable y lleno de amor.

De esta forma, podemos ver que el cuidado institucional no adhiere al espíritu de la CDN y, además, viola muchos de sus artículos. Los Estados Partes tienen la obligación de cumplir con todos y cada uno de los artículos de la CDN.

El impacto del cuidado institucional afecta a los NNA, a su familia y a la sociedad en general.

La existencia de las instituciones y la falta de servicios de base comunitaria y enfocados en la familia que puedan apoyar a los NNA y a sus padres generan un efecto de atracción que separa innecesariamente a las familias y crea incentivos perversos que fomentan esa separación. Las instituciones pueden inspirar una falsa sensación de seguridad, porque generan expectativas de un futuro mejor y de acceso a educación, salud u otros servicios esenciales. Cuando las personas se guían por estas expectativas, los NNA terminan perdiendo su identidad, su sentido de pertenencia y la conexión con su familia.

Los NNA necesitan crecer en un entorno propicio y seguro, donde tengan pleno conocimiento de su identidad y un fuerte sentido de pertenencia. Si se les brinda asistencia a tiempo, las familias pueden ofrecer el amor y el cuidado que los NNA necesitan para alcanzar su máximo potencial.

## Programa de apoyo familiar ACTIVE de Hope and Homes for Children

Este programa de fortalecimiento familiar, implementado por Hope and Homes for Children en Europa junto con las autoridades locales, demostró generar un rendimiento significativo de la inversión. El costo del Programa de Apoyo Familiar ACTIVE entre 2003 y 2010 fue de EUR 441.560, un costo promedio de EUR 921 por cada NNA. Esto incluye el salario del personal y los costos administrativos, así como el apoyo directo brindado a los NNA y su familia.

Se estima que el 32 % de los NNA habría sido llevado a una institución de no haber podido acceder al Programa ACTIVE. El costo total del acogimiento institucional de estos NNA habría ascendido a aproximadamente EUR 4.123.250. En consecuencia, si no hubiese existido el Programa de Apoyo Familiar ACTIVE, el costo en que hubiese incurrido el gobierno habría sido 9,33 veces más alto que el costo total de la implementación del programa. Esto significa que por cada euro invertido se generó un rendimiento de EUR 9,33. ([Hope and Homes for Children, 2012](#))

## El cuidado institucional tiene un alto costo para la sociedad

Al compararlo con la inversión necesaria para prevenir la separación familiar y brindar opciones de cuidado alternativo de alta calidad, el cuidado institucional conlleva un alto costo a largo plazo.

Una que vez que ingresan a una institución, es muy probable que esos NNA que fueron retirados innecesariamente del cuidado parental pasen toda su infancia en el sistema y que, al llegar a la vida adulta, no tengan las habilidades ni el apoyo necesario para independizarse.

Sabemos que las personas que egresan del cuidado institucional tienen ingresos más bajos, tienen más probabilidades de tener hijos o hijas jóvenes y son más propensas a tener problemas de salud mental. Además, es más probable que sean marginadas, queden aisladas de la sociedad y lleguen a tener conflictos con la ley.

Digamos, por ejemplo, que el cuidado institucional cuesta un promedio de \$ 5000 por NNA por año. Los NNA pasan un promedio de 10 años en instituciones. Una institución con 100 NNA bajo su cuidado gastaría \$ 5.000.000 en ese plazo.

¿A cuántas familias se podría ayudar con ese dinero para mejorar su situación y evitar la separación? ¿A cuántos NNA se les podría brindar apoyo en sus comunidades, bajo cuidados de base familiar? La respuesta es más: decenas o, incluso, cientos de NNA más.

Y, más importante aún, podríamos generar mejores resultados para los NNA, sus familias y las

comunidades en general. Los programas y servicios de fortalecimiento de la familia ofrecen un excelente rendimiento de la inversión.

Dados los altos costos del cuidado institucional a largo plazo, el objetivo final de la reforma debe ser el desarrollo de un sistema de protección y cuidado infantil que prevenga la separación innecesaria de las familias y ofrezca opciones de cuidado adecuadas de base familiar para aquellos NNA que requieran protección especial. La eliminación planificada y gradual del cuidado institucional permitirá asegurar que no se deje a nadie atrás, mientras que la reforma del sistema abordará las causas raíz de la separación familiar.

## Argumentos en contra del cuidado institucional

El cuidado institucional viola los derechos de NNA y deja aún más expuesta a una población vulnerable a posibles explotaciones, abusos y violencia.

Por su misma naturaleza, es perjudicial para todos los NNA, sin importar de dónde vienen o de si tienen necesidades especiales o discapacidades, en el corto o mediano plazo.

La institucionalización es, en sí misma, una forma de violencia infantil, que tiene un impacto especialmente devastador en bebés y niños y niñas pequeños.

En su vida adulta, las personas que han egresado del cuidado institucional son mucho más propensas a tener dificultades para vivir en comunidad, lo que las hace más vulnerables a la pobreza, la exclusión, la trata de personas, la explotación y el crimen.

Es una medida costosa (excepto en los casos donde se logra ahorrar en los costos mediante el descuido deliberado de NNA) y no es necesaria.

La institucionalización de NNA no resuelve las causas que ocasionaron la separación familiar inicialmente y tampoco genera resultados positivos. Tiene un costo terrible sobre la sociedad y es perjudicial para los NNA, las familias y las comunidades.

El cuidado institucional se perpetúa en un círculo vicioso que socava y distorsiona los sistemas de protección infantil al presentarse ante las personas a cargo de las decisiones como la única opción o la opción obvia para NNA desfavorecidos.

## Argumentos en favor de la desinstitucionalización

Las Directrices de la ONU priorizan, por un lado, el fortalecimiento de la familia y las medidas para prevenir la separación familiar, y, por el otro, el cuidado de base familiar y comunitaria para los NNA sin cuidados parentales.

En el largo plazo, los servicios de base familiar y comunitaria son una solución más económica y efectiva cuando se los compara con el costo que implican para la sociedad aquellos adultos que continúan siendo vulnerables una vez que han dejado el sistema.

La reforma del sistema de protección y cuidado infantil permite que los gobiernos redirijan la financiación y consoliden otros servicios públicos que contribuyan a satisfacer mejor las necesidades de su población. También permite que los países realicen avances significativos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Afortunadamente, ya se está produciendo un cambio global para promover la desinstitucionalización, que está cobrando impulso en distintas partes de África, Asia, Europa y América Latina. No tiene sentido seguir desperdiciando recursos valiosos y cada vez más escasos en mecanismos que no ofrecen resultados positivos para los NNA, las familias y la sociedad.

Los gobiernos pueden sentar las bases para que las nuevas generaciones puedan ejercer plenamente sus derechos y aprovechar todo su potencial, en línea con los objetivos de la Agenda 2030 y la meta de no dejar a nadie atrás.

El proceso de preparación e implementación de la desinstitucionalización fortalece a las familias y permite que las autoridades comprendan y enfrenten problemas fundamentales que afectan a las comunidades en general a nivel local, regional y nacional.

 La sección **Recursos**, p. 150, tiene más información sobre las características centrales y los efectos del cuidado institucional.

# Invertir en prevenir

Para reformar los sistemas de protección y cuidado infantil

Hemos visto que, en un sistema dominado por las instituciones, el cuidado alternativo de los NNA en esas instituciones tiende a ser menos efectivo en cuanto a costos e incluso más costoso que el cuidado alternativo de base familiar. Estas tendencias se acentúan si lo comparamos con los resultados de invertir en prevenir la separación familiar en un principio.

El cuidado institucional, así como toda forma de cuidado residencial que no sea absolutamente necesaria, drena significativamente los recursos humanos y financieros y representa un alto costo para la sociedad. A su vez, ofrece resultados muy poco favorables cuando se lo compara con una solución destinada específicamente a familias en riesgo, como por ejemplo brindar apoyo a madres y padres dándoles acceso a medios para desarrollar sus habilidades de crianza, a guarderías, a recursos materiales, etc. a corto plazo. Por otro lado, los mecanismos de prevención de base comunitaria pueden llegar a más familias y contribuir al fortalecimiento de las comunidades y al desarrollo social.

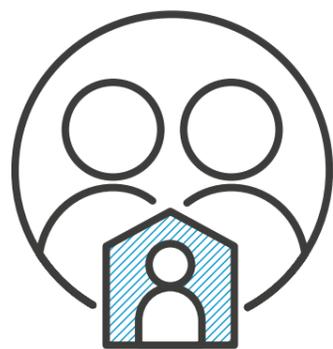
Invertir proactivamente en la prevención implica entender y apuntar a resolver problemas fundamentales que afectan a las comunidades a nivel local, regional y nacional. En el largo plazo, se podría alcanzar ahorros significativos mediante las reformas del sistema de cuidado, al prevenir que los NNA ingresen innecesariamente al cuidado institucional y promover la reintegración, el acogimiento familiar y otras alternativas de base familiar. Además, se ha demostrado que este abordaje ofrece resultados a largo plazo mucho mejores tanto para los NNA como para la resiliencia de las comunidades.



© UNICEF/UN0148753/Volpe

# Trascender el cuidado institucional: un resumen

Todos los países de América Latina y el Caribe han ratificado la CDN, cuyo Preámbulo reconoce claramente que los NNA deben crecer en el seno de una familia. La CDPD establece que todas las personas, sin importar su edad y su condición, tienen derecho a “vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás”. Las Directrices de la ONU proponen como objetivo general dar prioridad a las soluciones basadas en la familia y la comunidad, y promover la eliminación progresiva de las instituciones como opción de cuidado y protección infantil.



### ↑ Familias, no instituciones

La gran mayoría de los NNA en instituciones tienen miembros de su familia que, con el apoyo adecuado, podrían cuidar de ellos.

Los sistemas de protección y cuidado infantil basados en el cuidado institucional son obsoletos y no responden a los intereses de los NNA, de su familia ni de la sociedad.

Todos los contenidos de esta hoja de ruta están basados en los siguientes hechos:

### El cuidado institucional es perjudicial para los NNA

Por su misma naturaleza, el cuidado institucional les niega a los NNA sus derechos más básicos, debido a que ocasiona daños psicológicos, emocionales y físicos. Esta hoja de ruta incluye evidencia robusta que muestra que los NNA institucionalizados sufren retrasos cognitivos, emocionales y de desarrollo. También se ha documentado un extenso catálogo de abusos contra los derechos de la niñez —entre ellos, una alta incidencia de violencia— dentro de las instituciones y como resultado de este sistema.

### El cuidado institucional no es necesario

A nivel mundial, la mayoría de los NNA que viven en instituciones tiene miembros de su familia directa o extensa que podrían cuidar de ellos si tuvieran el apoyo y los servicios necesarios. Cuando esto no es posible, o mientras se lleva a cabo el proceso de reunificación, debería haber una variedad de servicios de cuidado alternativo de calidad, donde la prioridad esté en las modalidades de base familiar y comunitaria.

### El cuidado institucional perpetúa la desigualdad

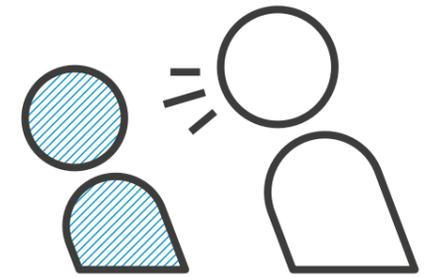
Al hablar de cuidado institucional, es imposible dejar de lado la pobreza de las familias y la falta de servicios básicos adecuados en la comunidad en materia de salud, educación y seguridad social. Las familias en situación de pobreza y que tienen un historial de institucionalización, marginación y discriminación son incluso más vulnerables en un sistema que depende del cuidado institucional. Asimismo, en las instituciones, hay una sobrerrepresentación de NNA con discapacidad y de NNA que pertenecen a ciertos grupos étnicos, que quedan inmersos en un sistema que los prepara para una vida de vulnerabilidad y de abuso. Los sistemas de protección y cuidado infantil débiles también impiden avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

### Este es un movimiento histórico en favor del cambio

Actualmente, ya hay un movimiento que promueve un cambio en este campo, y varios países alrededor del mundo han comenzado a reformar sus sistemas de protección infantil obsoletos y dependientes de las instituciones. Si se la interpreta como un catalizador del cambio, la desinstitucionalización puede ser un importante punto de partida para extender la reforma al sistema general. Con una mayor coordinación intranacional e internacional, es posible lograr un verdadero avance mundial.

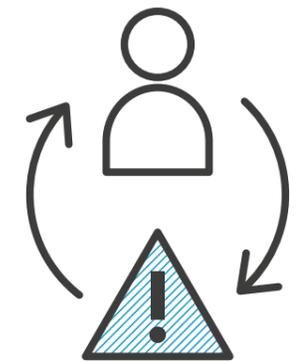
### Hay que trabajar para los NNA y con los NNA

Para planificar la reforma, es vital desarrollar procesos no solo para los NNAJ, sino junto con el aporte de NNAJ. Los NNA, las familias, las personas responsables del cuidado y las que egresaron del sistema son verdaderos expertos en la materia, que podrán informar cómo operan realmente los servicios destinados a respaldarlos y contar sus experiencias.



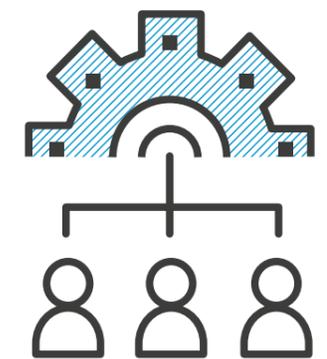
### ↑ NNA en riesgo

Los NNA en instituciones están sometidos a altos niveles de violencia y son mucho más vulnerables a abusos. Un estudio realizado por la ONU (Pinheiro, 2006) reveló que, a diferencia de los NNA que crecen en otros entornos, aquellos que crecían en instituciones eran mucho más vulnerables a abusos verbales, violencia física, medidas de coerción excesiva o prolongada, violaciones, abuso sexual y acoso.



### ↑ Círculo vicioso

Hay una sobrerrepresentación de familias y NNA pobres y marginales en las instituciones, donde se los prepara para una vida de vulnerabilidad y de abuso.



### ↑ Los derechos de NNA

Involucrar a los NNA es una parte clave del proceso: no es solo un “lindo detalle”, sino que su ayuda es esencial para desarrollar sistemas basados en los derechos de la niñez.

# Antes

de la reforma del sistema de cuidado y protección infantil



## Ante la ausencia de reforma del sistema:



### Familia en riesgo

- Ingresos insuficientes o no sostenibles
- Marginación
- Enfermedad o problema de salud
- Falta de acceso a servicios básicos
- Relaciones sociales y familiares precarias
- Falta de habilidades para la crianza
- Fallecimiento de padre/madre
- Conflicto intrafamiliar
- Migración
- Violencia en la familia o la comunidad



### Inacción

- Pérdida de ingresos en el hogar
- Discriminación
- Discapacidad
- Falta de servicios médicos, servicios sociales, etc.
- Ruptura familiar
- Capacidad parental de brindar un cuidado adecuado a NNA en un nivel crítico



### Familia en crisis

- El bienestar de los NNA está en riesgo
- Abuso infantil
- Menor capacidad para intervenir y lograr cambios positivos en un corto plazo



### Separación

- Los NNA son separados de su familia
- Las familias continúan en una situación de vulnerabilidad y riesgo
- Los NNA viven sin la compañía de su familia

### Los NNA son puestos bajo cuidado institucional

REFERENCIA:



El tamaño del ícono indica la cantidad de NNA vulnerables en el sistema

# El objetivo

de la reforma del sistema de cuidado y protección infantil

## El resultado de la reforma:



### Familia en riesgo

Ingresos insuficientes o no sostenibles

Marginación

Enfermedad o problema de salud

Falta de acceso a servicios básicos

Relaciones sociales y familiares precarias

Falta de habilidades para la crianza

Fallecimiento de padre/madre

Conflicto intrafamiliar

Migración

Violencia en la familia o la comunidad

Las familias reciben apoyo

### Los NNA crecen seguros en familias llenas de amor

Familias permanentes: reintegración, adopción, kafala, tutela, acogimiento por familia extensa, vida independiente.



El NNA atraviesa el proceso y vuelve a una familia

### Prevención

Acceso a servicios sociales, de salud, de educación y de intervención temprana

Guardería

Asistencia de relevo

Planificación familiar, desarrollo de habilidades para la crianza

Bienestar social y ayudas en efectivo

### Prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado

Mecanismos específicos para la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, como comisiones multisectoriales, mecanismos judiciales, consejos locales, dispositivos comunitarios y paneles para las decisiones

Análisis interdisciplinarios de casos

Gestión de casos según los principios de necesidad e idoneidad

### Cuidado de emergencia

Unidades de base familiar

Unidades de asistencia para madre y bebé

Espacios de consejería en hospitales

Unidades de recepción para emergencias

Recepción de migrantes

Acogimiento familiar de emergencia

### Cuidado alternativo de base familiar

Acogimiento familiar

Acogimiento familiar especializado

Acogimiento familiar grupal

Cuidado residencial que asemeja un entorno familiar

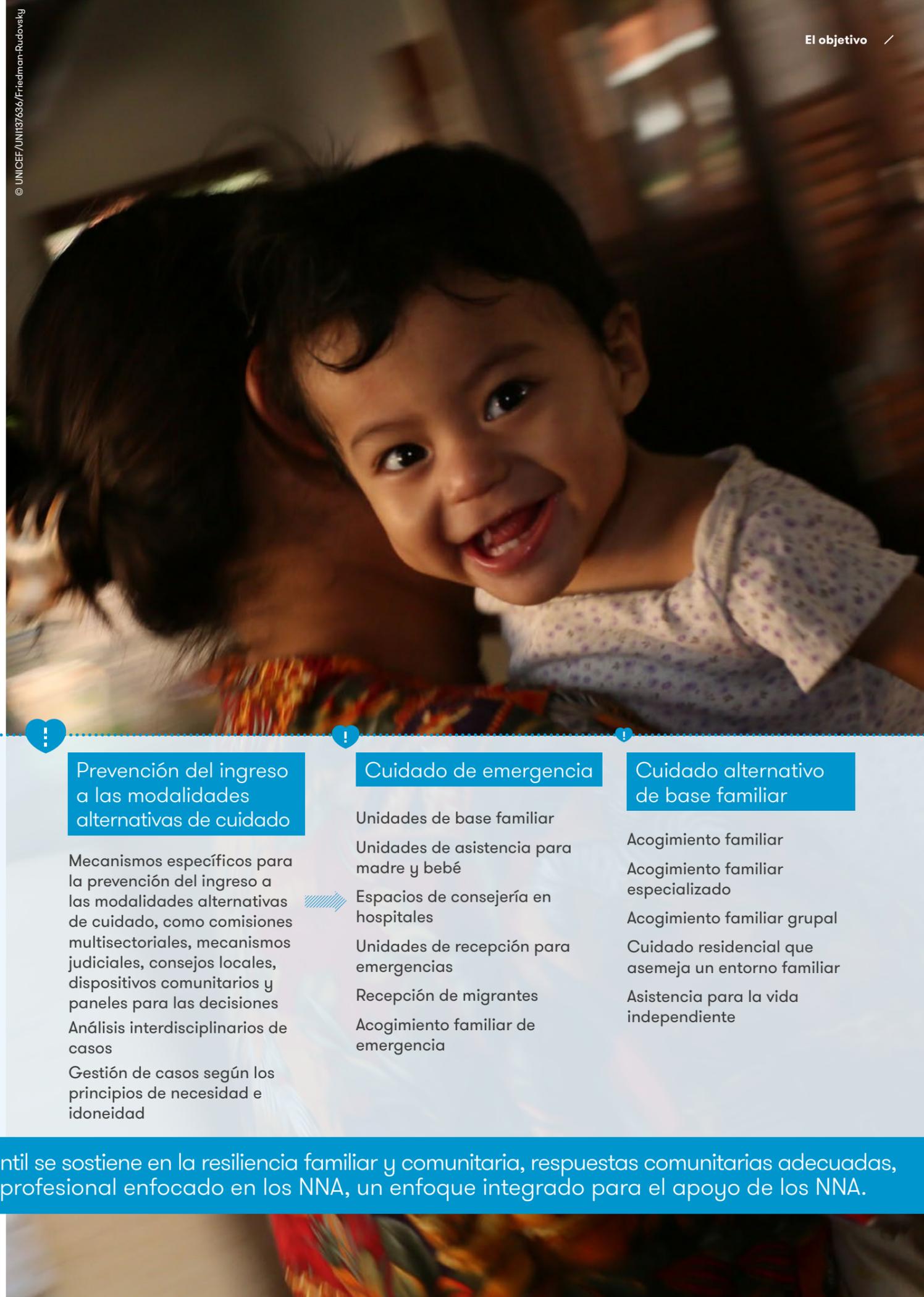
Asistencia para la vida independiente

El sistema de cuidado infantil se sostiene en la resiliencia familiar y comunitaria, respuestas comunitarias adecuadas, un plantel de trabajo profesional enfocado en los NNA, un enfoque integrado para el apoyo de los NNA.

REFERENCIA:



El tamaño del ícono indica la cantidad de NNA vulnerables en el sistema



# Barreras conocidas para la eliminación del cuidado institucional

“ Hay que realizar esfuerzos significativos para cambiar las percepciones que ven a la pobreza, la falta de atención parental o la ruptura familiar como justificativos para el cuidado institucional. ”



## Aceptación social y política del cuidado institucional

En algunas partes del mundo, muchos sostienen que es demasiado difícil implementar el cuidado de base familiar y comunitaria o que no se puede confiar a los gobiernos el cuidado de los NNA huérfanos y vulnerables ya que no tienen la imputabilidad ni responsabilidad necesarias. Hay que realizar esfuerzos significativos para cambiar las percepciones que ven a la pobreza, la falta de atención parental o la ruptura familiar como justificativos para el cuidado institucional.



## Falta de consenso en la terminología y en el lugar que ocupa la desinstitucionalización en el marco más amplio de la reforma

Las personas responsables de las decisiones y el cuerpo de profesionales en la materia continúan debatiendo el significado y el alcance de la desinstitucionalización, lo que dificulta el trabajo para los gobiernos y los organismos que buscan actuar en forma coordinada.



## Miedo al cambio

Existe un miedo al cambio de actitudes o perspectivas, por ejemplo, hacia los NNA de ciertas comunidades; al cambio en las prácticas que exijan que nos comportemos de otra forma; o al cambio en el ecosistema de provisión de cuidado, que amenaza ciertas costumbres en la forma de trabajar o ciertos intereses particulares.



## Miedo a la pérdida

El miedo a la pérdida de empleos, de estatus, de beneficios, de propósito, de influencia y de poder por parte de las personas responsables de las decisiones, los prestadores de cuidado y la administración y el personal de las instituciones puede ser un importante factor subyacente de resistencia.



## Miedo a la responsabilidad

Si bien no está presente en todos los sistemas, no se puede dejar de mencionar este miedo entre quienes son responsables del bienestar infantil. Las instituciones son consideradas la opción “más segura” frente a la posibilidad de que los NNA se queden con su familia de origen o se reintegren a ella, donde podrían estar expuestos a la violencia y el abuso.



## Falta de datos

Es difícil saber cuántas instituciones hay en todo el mundo y, mucho menos, su capacidad y su fuente de financiación. Este también suele ser el caso en los países donde no existen sistemas de recopilación de datos y las instituciones son operadas en forma privada.



## Financiación continua de nuevas instituciones

Aún existen donantes particulares y organizaciones que continúan financiando el cuidado institucional. A pesar de la clara evidencia en su contra, muchos Estados continúan autorizando la apertura de nuevas instituciones.



## Falta de acciones gubernamentales coordinadas

Existe una desconexión entre los servicios de prevención y fortalecimiento familiar, los dispositivos de cuidado alternativo y el cierre de las instituciones. Hay procedimientos administrativos y presupuestarios restrictivos, p. ej., presupuestos basados en el costo por cada NNA, las discrepancias entre presupuesto local vs. nacional, fondos privados vs. fondos estatales. Se realizan cambios cosméticos y no se logra implementar un cambio sistémico.



# PARTE 2.0

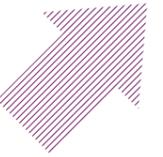
- 38 Una hoja de ruta para el cambio en la reforma del sistema de cuidado y protección infantil
- 40 La teoría para el cambio en la reforma de los sistemas de protección y cuidado infantil
- 42 **Generar las condiciones para el cambio. Parte 1: Allancar el terreno**
  - 44 1. Un lenguaje común
  - 46 2. Liderazgo gubernamental
  - 48 3. Colaboración con OSC
  - 51 4. Compromiso de invertir en la niñez
  - 55 Checklist para allancar el terreno
- 56 **Generar las condiciones para el cambio. Parte 2: Poner en marcha el cambio**
  - 58 1. Voluntad política
  - 60 2. Evidencia y conocimientos
  - 66 3. Capacidad para lograr el cambio
  - 70 4. Financiación
  - 72 Checklist para poner en marcha el cambio
- 74 **Implementar el cambio**
  - 76 1. Compromiso
  - 81 2. Evaluación
  - 82 3. Diseño de servicios y desarrollo de capacidades
  - 84 *La prevención del ingreso a las modalidades de cuidado: el factor crucial*
  - 98 4. Transición
  - 104 5. Apoyo, monitoreo y evaluación
- 106 **Sostener el cambio**
  - 108 1. Calidad
  - 112 2. Aprendizaje
  - 114 3. Financiación
  - 116 4. Influencia
- 122 **Casa Sonrisa**
  - 124 Compromiso con todos
  - 126 Evaluación en tiempo real
  - 128 Diseño de servicios y desarrollo de capacidades
  - 130 Transición
  - 134 Apoyo, monitoreo y evaluación
  - 136 Sostener el cambio: el día después
- 138 **Proteger a NNA y familias vulnerables durante la pandemia de COVID-19**

# Una hoja de ruta para el cambio

en la reforma del sistema de cuidado y protección infantil



Un sistema sostenible es aquel que cuenta con un plantel de personal consolidado y financiación adecuada. El personal consolidado es aquel que cuenta con financiación adecuada e inversión continua para su capacitación y desarrollo.



## GENERAR LAS CONDICIONES

### ALLANAR EL TERRENO

#### UN LENGUAJE COMÚN

Consensuar la visión: "Los NNA en una familia, no en instituciones". Garantizar que todos comprendan cómo la desinstitucionalización puede impulsar la reforma. Contextualizar los términos clave de las Directrices de la ONU. Invertir tiempo en promover el debate y el aprendizaje. Promover la participación general desde el comienzo.

#### LIDERAZGO GUBERNAMENTAL

Identificar todos los ministerios y entidades nacionales dedicadas a la niñez. Formar un grupo de trabajo interministerial, que incluya las áreas de Salud, Educación, Protección Social y Finanzas. Explorar cómo las políticas y prácticas influyen en la separación familiar.

#### COLABORACIÓN CON OSC

Buscar apoyo para lograr una sociedad civil colaborativa. Mapear el sector para identificar fuentes de conocimiento y recursos. Llegar a tantas organizaciones como sea posible. Involucrar la participación de NNA y personas egresadas.

#### COMPROMISO DE INVERTIR EN LA NIÑEZ

Desarrollar un argumento en favor de la inversión en la niñez. Alinear este argumento con las prioridades nacionales y con la agenda de inversión general.

### PONER EN MARCHA EL CAMBIO

#### VOLUNTAD POLÍTICA

- Grupo de trabajo nacional
- Estrategia nacional de desinstitucionalización y plan de acción
- Participación de NNAJ, padres y madres
- Visión compartida de largo plazo para el cambio

#### EVIDENCIA Y CONOCIMIENTOS

- Mapeo nacional de los NNA con cuidados alternativos y en el sistema
- Mapeo de servicios de prevención, fortalecimiento familiar y cuidado alternativo
- Mapeo de políticas y estándares
- Identificación e implementación de proyecto piloto

#### CAPACIDAD PARA LOGRAR EL CAMBIO

- Personal capacitado en el sistema nacional de bienestar social
- Personal de cuidado alternativo capacitado y comprometido
- Personal apto y capacitado en las ONG
- Gestión de casos

#### FINANCIACIÓN

- Mapear y analizar los flujos de financiación y los gastos de las instituciones y otros servicios
- Planificar y asegurar los costos de la transición
- Estimar costos para la sostenibilidad del nuevo sistema

### LÍNEA DE TIEMPO

Algunos pasos pueden lograrse en un periodo corto, mientras que otros pueden tomar más tiempo.

## IMPLEMENTAR

### 5 ESTRATEGIAS PARA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

Y las herramientas que la harán posible

#### APOYO, MONITOREO Y EVALUACIÓN

Garantizar el apoyo y el monitoreo de los NNA y las familias después del acogimiento. Comprender el grado de efectividad del mecanismo elegido y los resultados de cada NNA. Establecer sistemas para reunir aprendizajes e identificar brechas. Usar las lecciones aprendidas para evaluar, escalar y sostener el cambio.

#### TRANSICIÓN

Pasar de un sistema basado en el cuidado institucional a uno de cuidados de base familiar y comunitaria. Acompañar la transición de los NNA, preparar a las familias y facilitar el traspaso de los recursos de las instituciones al cuidado de base familiar y comunitaria.

#### DISEÑO DE SERVICIOS Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

Diseñar y desarrollar servicios de prevención de la separación y de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado. Diseñar y desarrollar servicios de cuidado alternativo adecuados a las necesidades de NNA. Desarrollar mejor las capacidades del equipo profesional de cuidado del nuevo sistema. Observar siempre los principios de necesidad e idoneidad.

#### EVALUACIÓN

Comprender la situación de NNA y el nivel de cumplimiento de sus derechos en los servicios de cuidado. Evaluar la disponibilidad y la calidad de las opciones de cuidado y los recursos humanos de los servicios existentes de prevención y cuidado alternativo.

#### COMPROMISO

Priorizar la integridad de NNAJ y asegurar que se oigan sus voces. Compartir historias del cambio. Sumar el apoyo de todas las partes interesadas y mantener la comunicación y el compromiso en todas las fases.

### ¿Qué es la "prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado"?

Implica desarrollar o fortalecer los mecanismos locales para prevenir el ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y garantizar que los NNA sean separados de su familia solo cuando sea necesario, y que haya una variedad de opciones de acogimiento de base familiar y comunitaria idóneas y de calidad.

Cada una de estas etapas puede repetirse y perfeccionarse.

## SOSTENER

### SOSTENER EL CAMBIO

Checklist final para garantizar la continuidad del cambio

#### CALIDAD



La transición debe responder al interés superior del NNA y contar con la participación significativa de NNAJ. El feedback y los resultados de los NNA deben guiar el proceso, ayudar a perfeccionar las herramientas e informar la práctica. El objetivo es no dejar a nadie atrás y que todos los NNA cuenten con el apoyo necesario para crecer y prosperar en un entorno familiar seguro y lleno de amor.



#### APRENDIZAJE



Comprender y aprender de las experiencias de los programas de desinstitucionalización es un factor vital para que los gobiernos nacionales puedan desarrollar nuevos sistemas que sean capaces de responder a las necesidades de los NNA y las comunidades en todo momento, y estén enfocados en fomentar comunidades resilientes y prósperas.



#### FINANCIACIÓN



Desarrollar un argumento sólido y usar experiencias reales de programas de desinstitucionalización puede generar oportunidades para asegurar más financiación para la planificación estratégica, la implementación y la sostenibilidad de la reforma del cuidado infantil.



#### INFLUENCIA



El desafío para sostener el cambio yace en poder atravesar la fase de innovación inicial y pasar el punto de inflexión desde el cual no será imposible retornar a un sistema reactivo que dependa de las instituciones. Se requiere un marco regulatorio efectivo y un entorno político y legislativo que acompañe la reforma.



El proceso deberá promover el desarrollo de sistemas que no dependan de las instituciones, pero el cierre de las instituciones puede considerarse casi un resultado secundario de cualquier programa de desinstitucionalización.

# La teoría para el cambio en la reforma de los sistemas de protección y cuidado infantil



Nuestra hoja de ruta en la página anterior ofrece un marco para que los gobiernos desarrollen su propio camino hacia la desinstitucionalización y la reforma del sistema de protección y cuidado infantil. En primer lugar, partimos de dos pasos claros para generar las condiciones para el cambio: “allanar el terreno” y “poner en marcha el cambio”. En segundo lugar, el proceso para implementar la desinstitucionalización se divide en cinco estrategias clave, que abordaremos una a una, junto con las herramientas que requieren, en la sección “Implementar el cambio”. Por último, la sección “Sostener el cambio” analiza las formas en que los países pueden consolidar y continuar con los desarrollos positivos.

Si bien cada país tiene su propio contexto, se han llevado a cabo experiencias en distintas partes del mundo que han marcado el camino que se puede y se debe seguir antes de comenzar el proceso de reforma para maximizar las probabilidades de que el cambio perdure.

Nuestra teoría propone cuatro condiciones fundamentales para lograr el cambio.



Crear estas condiciones es un paso vital; de lo contrario, podríamos poner en peligro a NNA. Estas condiciones sientan las bases necesarias para poder alcanzar el éxito de la reforma. Esto es fundamental, dado que el proceso de cambio afecta la vida de muchísimos NNA y su familia. Por eso, la preparación es vital.

# Generar las condiciones para el cambio

## Parte uno: Allanar el terreno

El primer paso para generar las condiciones para el cambio es allanar el terreno. En la sección siguiente, describiremos cuatro estrategias que ayudarán a crear las condiciones para poner en marcha el cambio, ilustradas con distintos estudios de caso de América Latina y el Caribe.

Estas son las cuatro estrategias clave para allanar el terreno:

1. Un lenguaje común
2. Liderazgo gubernamental
3. Colaboración con OSC
4. Compromiso de invertir en la niñez

En este punto, los países pueden usar los ejemplos internacionales y regionales para comenzar el proceso de establecer un lenguaje común, la visión, los argumentos en favor del cambio y los mecanismos gubernamentales necesarios para garantizar que se empiece a consolidar una clara voluntad política que favorezca la reforma.

El objetivo real de esta primera fase es lograr que todos puedan tener una idea del panorama general y comprender la importancia de por qué necesitamos reformar el sistema de protección y cuidado infantil.

Se debe contar con el apoyo de la dirección de los ministerios adecuados y relevantes y del Poder Judicial. Es posible que desarrollar una sensación de responsabilidad colectiva para impulsar un cambio práctico demore un tiempo. Sin embargo, es una inversión que vale la pena hacer, ya que estas serán las bases que, más adelante, permitirán acceder a los recursos necesarios para emprender un proceso exitoso de desinstitucionalización nacional.

En este período, de acuerdo con el nivel de desarrollo de la sociedad civil en cada país, se pueden aprovechar las lecciones aprendidas y forjar colaboraciones con ONG regionales e internacionales que tengan experiencia en la materia.

Aquellos países con un plantel de trabajo social endeble o inexistente deberán priorizar la inversión en el desarrollo de capacidades desde el comienzo.

Para concretar reformas del sistema de protección y cuidado infantil sostenibles a largo plazo, es necesario desarrollar una estrategia para monitorear, evaluar y mejorar los esfuerzos de reforma a nivel nacional desde el comienzo. Se deben documentar acuerdos, planes y objetivos, que se perfeccionarán a lo largo del tiempo, para dar lugar al poder transformador del conjunto de políticas, programas e iniciativas en todos los niveles del gobierno.

### GENERAR LAS CONDICIONES

#### ALLANAR EL TERRENO

- UN LENGUAJE COMÚN
- LIDERAZGO GUBERNAMENTAL
- COLABORACIÓN CON OSC
- COMPROMISO DE INVERTIR EN LA NIÑEZ

#### PONER EN MARCHA EL CAMBIO

- VOLUNTAD POLÍTICA
- EVIDENCIA Y CONOCIMIENTOS
- CAPACIDAD PARA LOGRAR EL CAMBIO
- FINANCIACIÓN

### IMPLEMENTAR

#### 5 ESTRATEGIAS PARA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN Y las herramientas que la harán posible



### SOSTENER

#### SOSTENER EL CAMBIO Checklist final para garantizar la continuidad del cambio

- CALIDAD
- APRENDIZAJE
- FINANCIACIÓN
- INFLUENCIA

# Allanar el terreno

## 1. Un lenguaje común

**Lleguen a un consenso con respecto a su visión:** “los NNA deben crecer en el seno de una familia, no en una institución”. Tener una afirmación simple e integradora es un buen punto de partida, ya que elimina la complejidad y actúa como recordatorio y llamado a la acción a lo largo del proceso.

**Asegúrense de que todos comprendan de qué manera la desinstitucionalización puede ser un impulsor clave de la reforma del sistema de protección y cuidado infantil:** la complejidad del proceso puede ser abrumadora, pero si se toma como parte del contexto más amplio del cambio, se puede ver desde una perspectiva muy positiva.

**Contextualicen** los términos clave utilizados en esta hoja de ruta y en el manual *Avanzando en la implementación de las ‘Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños’* y garanticen que todos los actores involucrados en el proceso comprendan y lleguen a un consenso.

**Garanticen que todos compartan un entendimiento común de los términos clave más allá de su traducción literal:** en muchos países, no hay distinción en la terminología utilizada para referirse al “cuidado residencial” en contextos más grandes y más pequeños. Por ejemplo, se puede hablar de un “centro” residencial para la niñez o de distintos tipos de “centros”, cada uno con un nombre diferente, para NNA con diversas necesidades especiales, médicas o educativas. El concepto de “prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado” es clave, pero también se conoce con otros nombres, como “gatekeeping” y “cuidado de la puerta de entrada”. De la misma forma, las variaciones de términos como por ejemplo “huérfano” pueden hacer que sea difícil estimar la cantidad de NNA, reunir estadísticas o hacer comparaciones entre países o regiones.

**Inviertan tiempo en realizar talleres introductorios:** es importante analizar la reforma de los sistemas de protección y cuidado infantil a la luz de los principios establecidos en las Directrices. Esto ayudará a identificar en qué punto los desafíos nacionales divergen de las experiencias globales y a destacar las posibles diferencias en puntos de vista que podrían contribuir a anticipar desafíos.

**Busquen generar una amplia participación desde el comienzo:** quienes no sean expertos en protección infantil ayudarán a garantizar que los términos “técnicos” puedan traducirse a un lenguaje llano y accesible. Todos deben comprender el principio de que los NNAJ deben ser no solo beneficiarios, sino también actores centrales en el proceso.

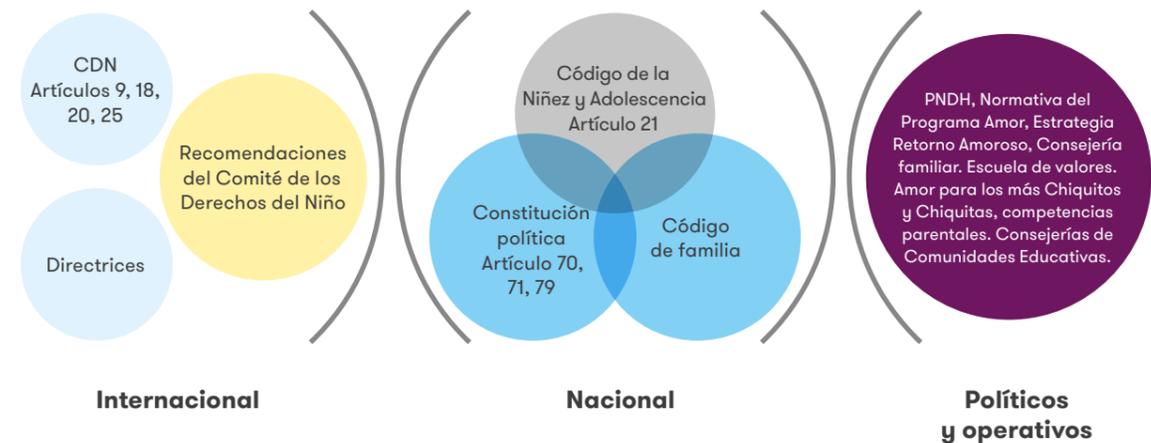
**Recuerden que no hay por qué reinventar la rueda:** siempre que haya huecos en los marcos regulatorios locales o nacionales, la CDN o las Directrices de la ONU ofrecen una base sólida, mientras que el manual *“Avanzando en la Implementación”* destaca las implicaciones normativas clave para cada área de las Directrices.

➔ Recomendamos leer [las preguntas frecuentes sobre cómo ponerle un fin al cuidado institucional en América Latina y el Caribe](#)

“  
Todos deben comprender el principio de que los NNAJ deben ser no solo beneficiarios, sino también actores centrales en el proceso.  
”

Allanar el terreno

## Desarrollar una visión compartida para el sistema de protección y cuidado infantil fundada en los derechos de la niñez / Nicaragua



El *Programa Amor* 2007-2017 del Gobierno de Nicaragua ha reducido en un 80 % la cantidad de NNA que viven en instituciones. A través del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN), el Gobierno de Nicaragua alineó sus leyes nacionales, políticas públicas y directivas operativas con estándares internacionales.

El marco integrador de la **Estrategia de Retorno Amoroso** incluyó la redacción de políticas que **posicionaban a los NNA como sujetos de derecho**: esto representa un cambio de paradigma en comparación con la visión anterior de los NNA como objetos de protección, caridad y compasión. Muchas de las instituciones de Nicaragua eran operadas por organizaciones religiosas, entonces al iniciar el diálogo y desarrollar un lenguaje común, se sentaron las bases para que estas instituciones se convirtieran en aliadas en la estrategia de desinstitucionalización del Gobierno.

Este factor, junto con la concientización de los efectos perjudiciales de la institucionalización, los beneficios del cuidado alternativo y una visión común del bienestar y los derechos de la niñez, fue vital para la reducción eventual de esta modalidad, que permitió pasar de 92 centros institucionales en 2016 a 21 en 2017.

**Como explicó una institución, era importante para ellos comprender que no eran “ángeles de la salvación”** (MIFAN y UNICEF, 2018). Además de las congregaciones religiosas, establecer mecanismos de diálogo con el Poder Judicial era clave para restaurar el derecho de los NNA a vivir en familia. Al compartir las historias de vida de los NNA en los medios de comunicación, también se pudo poner el tema en el ojo de la opinión pública. Esto ayudó a explorar, expandir y ampliar la percepción del concepto de familia —incluyendo familias en situación de pobreza y familias con NNA con discapacidad— y a mostrar el valor de la familia extensa.

## Allanar el terreno

### 2. Liderazgo gubernamental

La reforma del sistema de protección y cuidado infantil requiere un entorno político razonablemente estable en el cual se reconozcan los beneficios de invertir en la niñez y se puedan elaborar políticas infantiles que conecten las áreas de educación, salud y protección social.

**Identifiquen y mapeen todos los ministerios gubernamentales y entidades nacionales que trabajan con la niñez, no solo con NNA privados del cuidado parental.**

Formen un grupo de trabajo interministerial que se encargue de crear una visión, planificar las etapas y poner en marcha las reformas. Si bien el ministerio a cargo de la protección y el bienestar infantil suele liderar este proceso, la colaboración de los distintos actores gubernamentales es esencial para el éxito. El recuadro en la siguiente columna incluye otras áreas clave que podrían participar en el equipo gubernamental interfuncional, que debe adaptarse según el contexto nacional. Por ejemplo, según las condiciones del país, es posible que sea importante incluir la participación de sectores como empleo y medios de subsistencia, vivienda o migraciones. Busquen un promotor de jerarquía que pueda dar difusión al tema y asegurar una posición de alto perfil en la agenda nacional. Desarrollen las capacidades de este equipo interministerial y de su red para comprender, afrontar y promover la desinstitucionalización como el impulsor clave de la reforma del sistema de protección y cuidado infantil.

**Cada ministerio debería analizar sus propias políticas y prácticas**, para identificar cómo pueden afectar o contribuir a la separación de los NNA de su familia y su posterior derivación a las instituciones. Mediante un trabajo individual y a la vez conjunto, pueden explorar cómo se pueden cambiar esas políticas y prácticas y qué medidas preventivas pueden ser parte del alcance de cada ministerio.

#### Liderazgo gubernamental: Áreas clave

Más allá de la dirección y los servicios que brinda el ministerio a cargo de la protección y el bienestar infantil, se debería incluir la participación de otras áreas en el grupo de trabajo interministerial:

**Salud:** servicios prenatales y posnatales, apoyo médico especializado a NNA con discapacidad y estrategias de desarrollo en la infancia temprana. Estos servicios pueden tener un rol importante en la prevención de la separación familiar.

**Educación:** programas de desarrollo para la infancia temprana, acceso al preescolar y servicios educativos para todos los NNA.

**Protección social:** las políticas de acceso son esenciales, dado que la protección social es un factor fundamental a la hora de reducir la separación innecesaria de las familias en crisis. Las estrategias de protección social deben estar alineadas con las medidas de protección y cuidado infantil.

**Sector judicial:** las decisiones finales respecto del acogimiento infantil en un entorno de cuidado alternativo y familiar están a cargo de organismos administrativos o judiciales. La Justicia local y nacional necesita comprender cómo tomar decisiones que favorezcan el interés superior de NNA.

**Finanzas:** los mecanismos de financiación pueden contribuir a la separación familiar o pueden utilizarse para dar asistencia a las familias y recurrir a cuidados alternativos de calidad. Para llevar a cabo la desinstitucionalización, se necesita un cambio fundamental en la manera en que se distribuyen los fondos destinados al fortalecimiento familiar y a mecanismos de cuidado alternativo. El dinero debe acompañar a NNA en su paso por el sistema.

Puede haber otras funciones ministeriales que tengan un papel fundamental en el equipo de trabajo, así que no dejen de incluir a todos los organismos relevantes.

Allanar el terreno

## Fortalecer la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado involucrando al Poder Judicial / Brasil



En Brasil, el Poder Judicial tiene un rol clave en la separación de NNA de su familia y en las decisiones posteriores respecto de su cuidado. El cuidado infantil se rige por un extenso marco legal y normativo, que incluye leyes, políticas, regulaciones, estrategias y planes de acción que establecen y asignan las responsabilidades de la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado al Poder Judicial.

Como resultado, ha habido un fuerte impulso judicial que ha sido clave para comenzar y mantener la transición local a mecanismos de cuidado alternativo. Por ejemplo, en Cascavel, en el estado de Paraná, y São Bento, en el estado de Santa Catarina, se introdujo el acogimiento familiar a nivel local con un fuerte respaldo de la Justicia.

No obstante, muchos expresan su preocupación ante la distancia que hay entre los servicios sociales y los sistemas judiciales a nivel local, y por cómo esa falta de diálogo se manifiesta en acciones que no examinan en su totalidad las posibilidades de mantener al NNA con su familia. El Sistema de Justicia, que incluye a jueces y juezas responsables de las decisiones en torno al acogimiento infantil y a los equipos de profesionales que los asisten, tiene amplios conocimientos sobre el marco legal de Brasil. Sin embargo, como resultado de este enfoque altamente técnico y legal, indiferente del trabajo social y de mejores prácticas, muchos NNA son separados innecesariamente de sus familias. Por ejemplo, en casos de violencia infantil, a veces se extrae al NNA del entorno familiar en lugar de trabajar con la familia para resolver los problemas subyacentes, brindar servicios de emergencia para que la madre pueda permanecer con el NNA o separar a la persona que perpetra la violencia.

El debate en torno a la implementación de las Directrices se ha desarrollado principalmente en el brazo legislativo, en el Poder Ejecutivo y en la sociedad civil, y tomaría un impulso significativo si se llevara también al entorno judicial.

Ya se han puesto en marcha medidas destinadas a reducir las brechas entre el Poder Judicial y los organismos sociales que lideran el debate en torno a la protección infantil a nivel local. Una de estas medidas es entablar el diálogo dentro de este sistema tan extenso a nivel municipal, estadual y nacional. Por ejemplo, Terra Dos Homens Brasil ha organizado una serie de encuentros para promover la colaboración y fortalecer la capacidad del Poder Judicial para desarrollar mecanismos adecuados de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y garantizar que los dictámenes de acogimiento se rijan por el interés superior de los NNA. En 2017 y 2018, este marco reunió a fiscales judiciales, jueces y juezas penales, jueces y juezas de familia, representantes de los Juzgados de Infancia, Adolescencia y Vejez, la Junta Asesora de Infancia y Adolescencia del Estado, así como a estudiantes y equipos de trabajo del sector judicial y servicios sociales para compartir mejores prácticas y exponer los desafíos de respetar el interés superior de NNA ante la separación familiar y el cuidado alternativo.

Para más información sobre cómo Brasil trabajó en fortalecer la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado a través de una respuesta legal y social coordinada, recomendamos leer [Making the Best Choices for the Care of Children: The role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming care systems](#). (Better Care Network y UNICEF, 2015)

## Allanar el terreno

### 3. Colaboración con OSC



Si bien la responsabilidad y la titularidad de la reforma del sistema de protección y cuidado infantil deben ser de los gobiernos nacionales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen un papel verdaderamente útil y potente. Las organizaciones populares, la sociedad civil, las asociaciones de personas que egresaron del sistema de cuidado, los grupos comunitarios y el sector académico pueden trabajar colaborativamente para aportar perspectivas valiosas, evidencia, ideas y recursos que sirvan para apelar al compromiso, fundamentar medidas e influir en el cambio.

Las coaliciones o alianzas nacionales y regionales pueden llegar a ser invaluable, ya que pueden ayudar a capturar las perspectivas y opiniones de diversos sectores. A menudo, trabajar con otros actores regionales aporta valor adicional, visto que tendrán acceso a lecciones relevantes aprendidas durante experiencias en otros países.

**Analicen el sector para identificar las fuentes de conocimiento y recursos:** en muchos casos,

las ONG pueden contribuir significativamente en la implementación de procesos como la desinstitucionalización. Según el nivel de desarrollo de la sociedad civil en su país, puede haber excelentes ejemplos de servicios de calidad que pueden contribuir a la elaboración de estándares nacionales y a una base nacional para el desarrollo de políticas.

**Entablen lazos a lo largo y a lo ancho del país:** al igual que con los ministerios, es importante reunir a una gran diversidad de actores de la sociedad civil de distintas áreas, como salud, educación, protección social y defensa de derechos. Es vital incluir a NNA y a personas que egresaron del sistema de cuidado, así como a familias afectadas y a representantes de personas con discapacidad. De esta forma, podrán obtener una perspectiva más real de las experiencias que viven los NNA y las familias, y más acceso a datos, historias, información e ideas que las respalden. Trabajen en conjunto para desarrollar un proceso simple y transparente para comunicarse y consultar a la sociedad civil.

Allanar el terreno

## Obtener la colaboración de ONG a través de las redes de la sociedad civil / Brasil



El *Movimento Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária* de Brasil es una red nacional que busca fortalecer la capacidad y la incidencia técnica y política de las organizaciones de la sociedad civil en relación con el derecho de NNA a una vida en familia y en comunidad.

Establecida en 2015, cuenta con más de 100 organizaciones miembro de todas partes de Brasil. Esta red ya ha completado su primera fase, luego de haber reunido a casi 2000 personas desde su creación, y reina una sensación incontenible de que los miembros han consolidado una fuerte visión, alianza y capacidad.

Esta red demostró el poder que tiene la sociedad civil para promover la acción colectiva: se movilizó y obtuvo el apoyo de más de 300 organizaciones de la sociedad civil a un manifiesto donde instaba al Gobierno de Brasil a impulsar una resolución global sobre los derechos de NNA privados del cuidado parental o que están en riesgo de perderlo. Esto contribuyó a reunir un potente respaldo nacional para la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Niños Privados del Cuidado Parental de 2019.

Recomendamos visitar el sitio web del [Movimento Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária](#).

“ La red movilizó el apoyo al manifiesto que llevó al gobierno de Brasil a impulsar una resolución global sobre los derechos de NNA privados del cuidado parental. ”

Allanar el terreno

## Escuchar a los jóvenes que egresan del sistema de cuidado en América Latina



**Más autonomía, más derechos** es el resultado de una importante investigación que da difusión a las voces de NNA. El informe pone el foco en las experiencias de adolescentes en el sistema formal de protección infantil y de jóvenes egresados que están haciendo la transición a la vida independiente en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú, contadas por los propios protagonistas.

La investigación se centra en las siguientes cuestiones:

- Destaca la imperiosa necesidad de realizar un cambio gradual del modelo de cuidado basado en instituciones a soluciones de fortalecimiento de las familias y mecanismos de cuidado de base familiar y comunitaria.
- Puede ayudar a los gobiernos respecto de cómo brindar asistencia a las personas que egresan del sistema, apoyando la transición a la autonomía y una mejor calidad de vida, y puede servir para informar las reformas del sistema de protección y cuidado infantil en toda la región.
- Empodera a NNAJ a participar e influir en las políticas y los programas que afectarán su vida.

Estos valientes NNA que fueron separados de su familia han compartido en este informe los desafíos y las dificultades que debieron enfrentar en el sistema de cuidado. Y ahora están guiando a los gobiernos de sus respectivos países y a otros actores clave en las decisiones para orientar el camino a seguir.

- ▶ Recomendamos ver este [video breve](#)
- ▶ Recomendamos consultar el informe regional [Más autonomía, más derechos](#)
- ▶ Recomendamos visitar el sitio web de la [Red Latinoamericana de Egresados de Protección](#)

“  
En mi caso yo no tenía a nadie, absolutamente nada, había estado tantos años ahí.”

”  
Joven egresada, Perú

Allanar el terreno

## 4. Compromiso de invertir en la niñez

**Expliquen con claridad la importancia de invertir en la niñez y en la reforma de los sistemas de protección y cuidado infantil.**

Esto puede presentarse de distintas formas, según el contexto nacional:

- **Fundamenten la reforma en la defensa de los derechos de la niñez** y garanticen la alineación de las medidas con las recomendaciones y los tratados internacionales.
- **Presenten estos argumentos dentro del contexto de las estrategias nacionales**, p. ej., mitigar la pobreza, estimular el desarrollo económico, promover estrategias de protección e inclusión social; y en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- **Presenten la asistencia para mantener a los NNA con su familia y no en las instituciones como parte de una agenda de inversión más amplia**, que plantee beneficios más integrales para las áreas de educación, salud, protección, seguridad y desarrollo económico. También puede enmarcarse dentro del cumplimiento de los derechos de la niñez y como una medida para abordar la inequidad de género, ya que permite dar apoyo a cuidadores y cuidadoras.

Presenten los argumentos en favor de la desinstitucionalización desde el comienzo, tomándolo como un impulsor clave del cambio.

Si bien es posible que no cuenten con datos y detalles específicos de su contexto nacional, pueden aprovechar la evidencia y los ejemplos provistos por otros países.

### Childonomics

El proyecto de Childonomics, de 2017, permitió desarrollar un instrumento para medir el valor social y económico a largo plazo de la inversión en la niñez. Actualmente, se han destacado cinco conclusiones con respecto a la elaboración de políticas:

- 1) Las políticas relacionadas con la niñez y la familia deben estar basadas en evidencia.
- 2) Es necesario ser claros con los resultados esperados y establecer mecanismos de feedback efectivos.
- 3) Se debe trabajar para obtener más y mejores datos.
- 4) Elaborar modelos económicos no solo es posible, sino también necesario.
- 5) Es necesario adoptar un enfoque integral, dado que los resultados de los NNA dependen de múltiples áreas de políticas y sus intersecciones.

▶ [El resumen completo del proyecto está disponible en inglés.](#)

## LOS ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

### Los tres pilares en favor de la desinstitucionalización

Uno	Dos	Tres
Separación innecesaria	Larga permanencia en una institución	Efecto perjudicial a largo plazo de la institucionalización
<b>= costo innecesario</b>	<b>= costo innecesario</b>	<b>= daño económico</b>

Allanar el terreno

## Responder a una crisis y traer el sistema de protección infantil y el cuidado alternativo a la agenda política / Guatemala



El 8 de marzo de 2017, 41 niñas y adolescentes murieron en un incendio en la institución Hogar Seguro Virgen de la Asunción en Guatemala. Hogar Seguro albergaba a 600 NNA, que eran derivados allí principalmente por situaciones de violencia, abandono, pobreza y falta de cuidado. A menudo estaba sobrepoblado, a pesar de los reclamos de distintos actores de la sociedad civil, entre ellos, UNICEF, para concretar el cierre de la institución.

La tragedia resaltó la necesidad urgente de crear un sistema de protección y cuidado infantil efectivo en Guatemala, para lo que se necesitaba tanto una respuesta de emergencia como un cambio sistémico a largo plazo.

Las comunidades, tanto en los alrededores de la institución como a miles de kilómetros, reclamaron justicia por las niñas y su familia, la imputabilidad de los responsables y la necesidad de generar un cambio, entre otros. Este acontecimiento dio inicio a una respuesta coordinada por parte de la sociedad civil, que realizó un [webinar conmemorativo](#) y un [llamado a la acción](#) para poner fin a las vulneraciones de derechos humanos de los NNA que se encuentran en instituciones. Los organismos gubernamentales, las agencias de la ONU, la sociedad civil y algunos socios de desarrollo contribuyeron a una respuesta multisectorial.

El Gobierno de Guatemala, UNICEF y otras organizaciones asociadas diseñaron planes de respuesta para garantizar la protección de los NNA afectados, promover la desinstitucionalización, fomentar la creación de un nuevo modelo de protección infantil e invertir en la niñez y la juventud.

Estas son las cinco prioridades urgentes del Plan Nacional de Respuesta:

- Reunificación familiar
- Creación de cuatro centros de tránsito de 72 horas
- Creación de 12 centros de acogimiento residencial
- Activación del programa de acogimiento familiar
- Atención psicosocial

El plan también propone cuatro actividades interfuncionales orientadas al fortalecimiento del grupo interinstitucional de respuesta, la mejora en el sistema de gestión de datos de protección infantil, la digitalización de expedientes y una propuesta de ley que acompañe el sistema de protección de la niñez y adolescencia (UNICEF, 2017).

Como respuesta a esta situación, Guatemala se enfocó en la creación de programas para el fortalecimiento de las familias que ayuden a prevenir la separación a través de mecanismos administrativos, judiciales y de protección social. En aquellos casos en los que es necesario separar a los NNA de su familia, prioriza programas temporales de cuidado de base familiar. De esta forma, se ofrece cuidado alternativo profesional y temporario, al mismo tiempo que se avanza con el proceso de reintegración familiar. Las macroinstituciones están prohibidas y los menores de tres y los NNA con discapacidad no pueden ser derivados a instituciones de cuidado infantil. Se considera que el acogimiento residencial es el último recurso disponible, ya que el foco está puesto en consolidar el trabajo comunitario, junto con controles judiciales y plazos límite.

La nueva iniciativa de ley para la creación del Sistema Integral de Protección a la Niñez y Adolescencia (Ley 5285) busca garantizar la articulación de los organismos de protección social y protección especial a través de entidades gubernamentales de alto nivel, autoridades a nivel operativo y actores a nivel local, e incluye la creación de un organismo gubernamental responsable de la protección infantil. El objetivo es reducir la fragmentación y los cuellos de botella en el sistema y fomentar la creación de planes dirigidos y acciones concretas y coordinadas en beneficio del interés superior de los NNA. Guatemala tenía 8 o más puntos de ingreso posibles al sistema de protección, de modo que era extremadamente complejo establecer medidas efectivas para prevenir el ingreso de NNA a las modalidades alternativas de cuidado. Al optimizar los puntos de ingreso, es más fácil controlar el flujo de NNA que llegan a las instituciones y desarrollar mecanismos de control efectivos y sostenibles.

Por lo tanto, se necesita desarrollar un plan de desinstitucionalización completo para lograr el cambio sistémico, y está previsto que este plan sea parte del proceso actual de elaboración de políticas.

“ Se considera que el acogimiento residencial es el último recurso disponible, ya que el foco está puesto cada vez más en mejorar el trabajo comunitario, además de los controles judiciales y los plazos límite. ”



© UNICEF/UNI137653/Friedman-Rudovsky

## CHECKLIST

### Para allanar el terreno

Puede tomar varios meses, o incluso años, allanar el terreno para la reforma y, en realidad, el plazo dependerá de las circunstancias de cada país.

Llegado el momento de dar por finalizado el paso 1 para generar las condiciones para el cambio, ya habrán identificado y comenzado a disponibilizar recursos tanto de parte del gobierno como de la sociedad civil, y se habrán establecido compromisos de inversión en la niñez y de desarrollo de la fuerza de trabajo sociales del país, lo que es crucial.

#### Al final de la parte uno, deberían haber reunido las siguientes condiciones:

- Compromiso de alto nivel para invertir en la niñez
- Compromiso de alto nivel y planes para invertir en el desarrollo de capacidades del plantel de trabajo social nacional
- Una visión claramente articulada para la reforma
- Consenso general que entienda la desinstitucionalización como un impulsor clave de la reforma del sistema de protección y cuidado infantil
- Un claro entendimiento de la terminología clave, que ha sido adaptada y consensuada para su uso en el contexto nacional
- Cooperación entre entidades gubernamentales y un grupo de trabajo interministerial
- Colaboración de la sociedad civil y canales abiertos de comunicación
- Comprensión del aporte de la sociedad civil y acceso a sus conocimientos, experiencias y recursos

**Con esto, podrán empezar a trabajar en garantizar las condiciones que les permitirán poner en marcha el cambio.**

# Generar las condiciones para el cambio

## Parte 2: Poner en marcha el cambio



El segundo paso de esta etapa es “poner en marcha el cambio”. En la sección siguiente, describiremos cuatro estrategias que ayudarán a generar las condiciones para poner en marcha el cambio, ilustradas con distintos estudios de caso de América Latina y el Caribe.

Estas son las cuatro estrategias clave de esta etapa, que conforman nuestra teoría de cuatro puntos para el cambio:

1. Voluntad política
2. Evidencia y conocimientos
3. Capacidad para lograr el cambio
4. Financiación

En esta etapa, empieza a tomar impulso el potencial para abandonar el sistema de cuidado basado en las instituciones. Para eso, es necesario que los compromisos de las altas esferas se traduzcan en voluntad política para actuar y que la inversión se concentre en la capacidad para realizar la transición.

Se puede reclutar la ayuda de ONG locales y nacionales y de socios de la sociedad civil para recopilar datos, guiar pilotos más dirigidos y promover una mayor participación de las comunidades, lo que será crucial para el éxito de cualquier programa de transición. Este es el momento para contextualizar la evidencia y comenzar a generar conocimientos a nivel local para garantizar que los planes nacionales cuenten con información local y nacional que sea adecuada y relevante para el contexto del país. El compromiso de alto nivel de invertir en la niñez debe traducirse en un análisis profundo de los flujos de financiación y del capital gastado en las instituciones y otros servicios, en la elaboración de un argumento bien articulado en favor de la reforma y en una fuente de financiación asegurada para la transición y para el futuro. Es vital tener en cuenta desde el comienzo el costo que implicará sostener el nuevo sistema en el tiempo.

### La importancia del contexto

El plan nacional para la desinstitucionalización debe ser considerado un eje central de la reforma del sistema de cuidado y protección infantil. El método, la rapidez y el nivel en el cual podrán iniciar la reforma dependerán por completo del contexto nacional.

Sin embargo, en general, los países empiezan por pruebas piloto de pequeña escala antes de pasar a programas subnacionales para el cambio, lo que les permite evaluar y aprender de los resultados antes de llevar la reforma a gran escala. Todas las partes que participen en el proceso deben entender la realidad detrás de la separación familiar, así como la dinámica local y nacional del sistema de cuidado institucional. Hemos identificado ciertos aspectos compartidos, pero el contexto es determinante. Por eso, destacamos que todos los actores que participen del proceso de reforma deben acordar previamente una serie de principios para la acción, en lugar de elaborar un anteproyecto o una plantilla.

La [iniciativa Seguimiento del Progreso](#) será un recurso invaluable para esta etapa, ya que muchas de las acciones sugeridas para las cuatro estrategias implican el mapeo, la recopilación o el análisis de datos.

#### GENERAR LAS CONDICIONES

##### ALLANAR EL TERRENO

- UN LENGUAJE COMÚN
- LIDERAZGO GUBERNAMENTAL
- COLABORACIÓN CON OSC
- COMPROMISO DE INVERTIR EN LA NIÑEZ

##### PONER EN MARCHA EL CAMBIO

- VOLUNTAD POLÍTICA
- EVIDENCIA Y CONOCIMIENTOS
- CAPACIDAD PARA LOGRAR EL CAMBIO
- FINANCIACIÓN

#### IMPLEMENTAR

##### 5 ESTRATEGIAS PARA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN Y las herramientas que la harán posible



#### SOSTENER

##### SOSTENER EL CAMBIO Checklist final para garantizar la continuidad del cambio

- CALIDAD
- APRENDIZAJE
- FINANCIACIÓN
- INFLUENCIA

## Poner en marcha el cambio

# 1. Voluntad política

Este es el momento de que esos compromisos de invertir en la niñez se traduzcan en estrategias nacionales, en planes de acción significativos y en la correspondiente asignación de presupuesto.

**Formalicen una postura común con respecto a la desinstitucionalización y a la reforma del sistema de protección y cuidado infantil.** Establezcan o colaboren con grupos de trabajo interministeriales para garantizar un mayor alcance y más apoyo.

**Apoyen a los promotores de alto nivel** para que actúen e inspiren a otros a actuar. Incentiven a sus promotores, ayúdenlos a difundir su mensaje y lleguen a una audiencia más grande.

**Trabajen para corregir la percepción popular y los errores conceptuales comunes** en torno al cuidado institucional a través de campañas comunicacionales.

**Involucren la participación de NNAJ y familias que han sido o son afectados por el cuidado institucional** para garantizar que su perspectiva, su voz y sus experiencias no solo respalden sino también amplifiquen su mensaje para llegar a todas las partes interesadas.

**Comiencen a desarrollar una estrategia nacional para el cuidado infantil**, que consolide el rol de la desinstitucionalización como un factor clave para promover la reforma del sistema de protección y cuidado infantil. Definan o reafirmen su visión, establezcan una misión tangible (idealmente dentro de un marco temporal definido, p. ej., un objetivo a 5 o a 10 años) y definan el conjunto de valores que aplicarán en la implementación de la estrategia.

Para garantizar la sostenibilidad de la voluntad política más allá de los cambios de gobierno, se debe contar con la participación de representantes de distintas coaliciones y hacer planes que explícitamente trasciendan las siguientes elecciones con apoyo de diferentes partidos políticos.



© UNICEF/UNI7/4+86/Markiez

Poner en marcha el cambio

## Llevar a la práctica un sistema de protección y cuidado infantil basado en los derechos de la niñez / Nicaragua



En 2008, en Nicaragua, había 3189 NNA acogidos en 92 instituciones o “centros de protección especial”. El 80 % había ingresado a una institución debido a que vivía en situación de pobreza; sin embargo, esos NNA tenían una familia (MIFAN y UNICEF, 2018).

Como parte de sus esfuerzos para transformar la voluntad política en acciones, el Gobierno de Nicaragua integró el Programa Amor a sus medidas de política social a través del Plan Nacional de Desarrollo Humano y la Estrategia de Retorno Amoroso.

Como resultado, 3000 NNA ahora viven con una familia.

El programa redujo la cantidad de centros de 92 en 2006 a 21 en 2017 y transformó los modelos utilizados por organizaciones como Aldeas Infantiles y Hogar Zacarías Guerra de instituciones de cuidado permanente a mecanismos de cuidado alternativo. De las 92 instituciones que ofrecían acogimiento residencial permanente en 2006, 44 han cerrado, 21 han sido transformadas en servicios de prevención y guarderías, y 25 ahora ofrecen cuidado temporario para casos excepcionales y de emergencia, mientras que dos quedan aún pendientes de resolución.

Se implementaron dos tipos de procesos clave en relación con el cuidado de NNA de 0 a 18 años:

- a) la reintegración familiar o el acogimiento en modalidades de cuidado alternativo para aquellos NNA que habían pasado un largo periodo de su vida en los Centros de Protección Especial (CPE);
- b) la derivación a mecanismos de cuidado alternativo de aquellos NNA en riesgo de ser institucionalizados. Para guiar las decisiones y los procesos a seguir en cada caso, siempre se priorizó el interés superior de los NNA y también fue esencial desarrollar un sistema de prevención.

El programa contó también con el apoyo de la comunidad internacional y la sociedad civil: Save the Children, Plan Nicaragua, JICA Japan, UNFPA y UNICEF tuvieron un papel fundamental junto al Gobierno y a la administración de las instituciones para definir diversos elementos de la estrategia, las políticas y la implementación.

Recomendamos leer el [Informe sobre la Sistematización de experiencias del proceso de desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes en Nicaragua - Programa Amor 2007-2017](#).

## Poner en marcha el cambio

### 2. Evidencia y conocimientos



Nuestra experiencia nos ha mostrado que, para lograr la transición y abandonar el cuidado institucional, es necesario ver cómo funciona esta propuesta en el contexto donde se desea lograr la reforma. En cierto punto, ya no es suficiente solo confiar en la evidencia provista por otros países. Debemos demostrar que la desinstitucionalización no solo es posible, sino también necesaria y que puede impulsar la reforma completa del sistema de protección y cuidado infantil. Esto debe hacerse en paralelo con otros elementos necesarios para “poner en marcha el cambio”, debido a las interconexiones entre las áreas. Por ejemplo, su estrategia nacional debe basarse en evidencias y estar adecuada a las necesidades de los NNA y las familias vulnerables de su país.

Para eso, se debe recopilar datos y mapear el sistema de cuidado y las situaciones de NNA en el sistema. Estas acciones deben darse en simultáneo con otras necesarias para “poner en marcha el cambio”: esto permitirá garantizar que su estrategia nacional se base en evidencias y esté adaptada a las necesidades de los NNA y las familias vulnerables de su país. Para comprender el contexto, deben poder responder estas preguntas: ¿quiénes son estos NNA? ¿Por qué han sido separados de su familia? ¿En qué punto del sistema de cuidado se encuentran? ¿Cómo egresan del sistema de cuidado y cuándo?

Es habitual que muchas instituciones operen sin haberse registrado debidamente, de modo que necesitarán una estrategia para localizar e incluir a esas instituciones no registradas en su análisis. Utilicen estos datos para guiar el desarrollo de una estrategia nacional.

La [iniciativa Seguimiento del Progreso](#) es una herramienta útil que les permitirá estudiar mejor la situación en su país. En América Latina y el Caribe, también se han utilizado otras herramientas de evaluación a nivel local y nacional para comprender la situación de los NNA en el sistema de cuidado y los NNA en riesgo. Por ejemplo, en Paraguay, Uruguay y Ecuador, se utilizó una herramienta alternativa para monitorear la desinstitucionalización (UNICEF y RELAF, 2016). Otro ejemplo es el [Diagnóstico de la Infancia y la Juventud](#) realizado en la ciudad de Curitiba, en el estado de Paraná, en Brasil, y publicado en 2018. Para este proyecto, se solicitaron datos a 1800 centros de servicios públicos y ONG y se entrevistó a más de 1200 NNAJ y sus padres y madres para lo que resultaría ser el sondeo más grande de Brasil en materia de infancia de juventud.

El mapeo de identificación debería incluir los siguientes elementos:

- Todos los servicios e iniciativas actuales que tienen como objetivo fortalecer a las familias y prevenir la separación, entre ellos, servicios de protección social, desarrollo de la primera infancia, apoyo parental y servicios especializados para NNA con necesidades especiales.
- Todos los ejemplos conocidos de esfuerzos coordinados para prevenir la institucionalización y el ingreso a modalidades de cuidado alternativo de base familiar.
- Todos los servicios e iniciativas actuales destinados a proveer cuidados alternativos. Incluyan todas las variantes de cuidado, tanto formales como informales, desde acogimiento por familia ajena y extensa hasta otros servicios especializados del sistema de protección y cuidado infantil. No olviden incluir el cuidado residencial a nivel local; todo tipo de cuidado residencial integrado, que simula un entorno familiar u otras modalidades de cuidado residencial locales. Esto debe comprender todas las instituciones infantiles, incluidas las instituciones de cuidado especializado para NNA con discapacidad y los centros no registrados.
- Todas las políticas y los estándares vigentes que regulan y guían los cuidados alternativos, la protección social y otras situaciones que involucren NNA sin cuidados parentales.
- Todos los sistemas de registro y acreditación.
- La capacidad y el poder de acción del personal de trabajo social del país, que incluye a los equipos que trabajan en los servicios de prevención de la separación y del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, en las instituciones y en los servicios de cuidado alternativo. Se debe considerar la capacidad y las prácticas de gestión de casos.

La recopilación de datos, en especial los relativos a los servicios de cuidado institucional y alternativo, también permite fortalecer la supervisión gubernamental y la regulación del sistema de protección y cuidado. Esto resulta sumamente importante en los contextos donde las instituciones son financiadas con capitales privados o cofinanciadas por los gobiernos y las ONG, y donde las instituciones no están registradas. Verifiquen que el proceso de recopilación de datos abarque las instituciones no registradas y haga un seguimiento de NNA que están bajo cuidado no parental pero no están debidamente registrados en el sistema. De esta forma, el gobierno puede consolidar su responsabilidad sobre el sistema de cuidado y, al mismo tiempo, garantizar que no se deje atrás a los NNA más vulnerables e invisibles.

Con esta evidencia, podrán identificar las brechas en el sistema y las áreas a trabajar, y esta información deberá volcarse en el desarrollo de su estrategia nacional para la reforma del sistema de protección y cuidado infantil.

Ahora pueden invertir en la implementación de un proyecto piloto para desarrollar la base de evidencias y conocimientos que permita elaborar un plan de implementación nacional más amplio para realizar un proceso de desinstitucionalización integral.

Asegúrense de elegir adecuadamente el sitio de la prueba piloto, ya que debería ilustrar con tanto detalle como sea posible la dinámica habitual en el sistema de cuidado institucional de su país.

Por lo general, la mayoría de los pilotos son de pequeña escala y suelen estar restringidos a una sola institución. Recuerden que la escala de la prueba no es tan importante como su relevancia. El ejercicio de identificación y mapeo debería haberlos ayudado a tener una idea de los desafíos más críticos, y su piloto debería abordarlos de forma explícita.

Durante la ejecución de este piloto, podrán generar conocimientos y evidencia de los triunfos y extraer aprendizajes clave de los errores y de aquello que no salió de acuerdo con el plan. Estos aspectos deberían guiar planes de acción de mayor escala y ayudar a consolidar la voluntad política y el apoyo popular.

Poner en marcha el cambio

## La importancia de los datos / Costa Rica



Costa Rica fue el primer país en América Latina en utilizar la *Herramienta de Seguimiento del Progreso* para medir su progreso nacional durante la implementación de las Directrices de la ONU. Documentar esta base de evidencias fue un paso clave en los esfuerzos coordinados del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) para desarrollar un entendimiento y una visión compartidos con respecto a la desinstitutionalización.

En enero de 2018, el PANI estableció un grupo de trabajo interdepartamental para inventariar el progreso, generar un reporte diagnóstico y guiar la planificación nacional para la implementación de las Directrices en Costa Rica. Al mismo tiempo, fue determinante llegar a un consenso y establecer un compromiso entre los miembros del grupo de trabajo, que incluye entidades gubernamentales, como el Ministerio de Educación y la Defensoría de los Habitantes, y organizaciones de la sociedad civil, como Aldeas Infantiles SOS, Casa Viva y Roble Alto. Este grupo de trabajo coordinó la recopilación colaborativa de datos entre diversos ministerios, departamentos y agencias durante un periodo de tres meses para utilizarlos en la herramienta.

Para recopilar los datos que se usaron en los seis sondeos realizados en la *Herramienta de Seguimiento del Progreso*, se contó con la cooperación de PANI, IMAS, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la Defensoría de los Habitantes, el Consejo de Niñez y Adolescencia, el Poder Judicial, la Comisión Nacional de Emergencia, la Dirección de Migración y Extranjería, la Secretaría Técnica de Autoridad Presupuestaria, el Hospital Psiquiátrico, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y organizaciones de la sociedad civil.

Los hallazgos de la *Herramienta de Seguimiento del Progreso* se compartieron para promover un entendimiento común de las fortalezas y los desafíos que tenía el sistema de protección y cuidado infantil. Se realizó una serie de talleres con profesionales del sistema de protección en puestos de alto nivel, profesionales técnicos del PANI y actores de la sociedad civil para comunicar los hallazgos y ayudar a crear una hoja de ruta para el futuro. Incluir a actores clave de diversos ministerios, departamentos y sectores ha ayudado a generar un entendimiento común de la situación actual y a construir una visión general en todos los niveles de Gobierno de Costa Rica.

Como resultado específico de estas iniciativas, PANI, UNICEF, las municipalidades y asociaciones de desarrollo están impulsando un modelo para la desinstitutionalización de adolescentes de entre 15 y 18 años. El programa busca ayudar a jóvenes a desarrollar sus propios proyectos de vida una vez que egresan del cuidado institucional. Este modelo incluye educación y asistencia psicológica, apoyo para la búsqueda laboral y otros servicios para integrar a estas personas jóvenes a sus comunidades.

El Gobierno de Costa Rica tuvo el apoyo de Better Care Network (que fue la entidad que impulsó el desarrollo de la iniciativa Seguimiento del Progreso), el Centro de Excelencia para la Niñez (una iniciativa conjunta de Hope and Homes for Children y RELAF) y UNICEF Costa Rica. La *iniciativa Seguimiento del Progreso* es una herramienta abierta, disponible en Internet para los gobiernos de todo el mundo.

Recomendamos visitar el sitio web de [Better Care Network](#)

Recomendamos visitar el sitio web del [Centro de Excelencia para la Niñez](#)

Poner en marcha el cambio

## Aprender de un proyecto piloto / Uruguay



En 2011, se realizó una investigación para conocer la situación de los NNA que viven bajo la tutela del Estado en Uruguay. Allí se identificaron los cuellos de botella del sistema: una falta de prevención eficaz del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, prácticas dañinas como la hospitalización prolongada de los bebés, y una falta o ausencia de servicios, como acogimiento familiar y servicios de apoyo familiar.

Uno de los hallazgos más importantes del estudio fue que las decisiones sobre el cuidado infantil se definían en función de la capacidad de respuesta del sistema —no según los principios de necesidad e idoneidad— y que el sistema de protección y cuidado infantil estaba muy fragmentado.

En respuesta, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), con el apoyo de UNICEF, inició un proyecto piloto en 2012. El proyecto duró tres años e hizo posible la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, la transición a un sistema de cuidado de base familiar y la conversión de dos instituciones en Centros de Acogimiento, que ofrecen servicios de apoyo familiar y acogimiento de emergencia. A su vez, se establecieron servicios de cuidado alternativo para reemplazar a las instituciones, enfocados particularmente en la reintegración familiar y el acogimiento familiar.

Este piloto permitió extraer aprendizajes valiosos que ayudaron al INAU a identificar las áreas prioritarias por donde empezar la transformación de su sistema de protección y cuidado infantil. Establecer sistemas de monitoreo y evaluación fue un paso crítico, así como el desarrollo de un nuevo software por parte de La Barca: una herramienta de planificación de cuidado individual que permite dar una respuesta personalizada y de calidad a las necesidades de cada NNA. Otra de las prioridades es el desarrollo de capacidades del personal que trabaja con los NNA y su familia en las comunidades.

### Aprendizajes clave

- Las intervenciones de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado son un método necesario y efectivo para evitar que un alto porcentaje de NNA sea institucionalizado.
- Capacitar al personal gubernamental (dentro del INAU) fue crucial para que pudiera desarrollar conocimientos, actitudes y prácticas positivas. Gran parte del personal había estado trabajando durante muchos años con un concepto positivo del cuidado institucional y necesitó apoyo para adaptarse al nuevo enfoque.
- Para lograr una transformación real del sistema de protección y cuidado infantil, se necesita trabajar con el público general, ya que la opinión pública actual apoya el cuidado institucional en Uruguay.

Uruguay ha continuado con su progreso de la mano de nuevas iniciativas destinadas a fortalecer el sistema. En 2016, había 5599 NNA en el sistema de cuidado: el 66 % (3719) bajo cuidado residencial y el otro 34 % (1880) bajo cuidado de base familiar. De este segundo grupo, el 51 % vivía con su familia de origen con apoyo adicional, el 41 % vivía con su familia extensa y el 8 % se encontraba bajo acogimiento con una familia ajena (Domínguez and Silva Balerio, 2017).

Recomendamos leer [el Resumen Ejecutivo Desinternar sí. Pero ¿cómo?](#)

Poner en marcha el cambio

## Proyectos piloto de desinstitucionalización en instituciones estatales y privadas / Panamá



En Panamá, se han realizado proyectos piloto de desinstitucionalización liderados por actores locales que han generado diversos beneficios: la optimización del manejo de los casos, la transición de los NNA de instituciones a mecanismos de cuidado alternativo y de base familiar, el desarrollo de servicios de prevención y cuidado alternativo, y la generación de modelos y aprendizajes que guíen la desinstitucionalización en Panamá.

En este proceso, la creación del Comité de Seguimiento de la Adecuación de las Instituciones de la Sociedad Civil tuvo un papel fundamental a la hora de coordinar y monitorear el apoyo de las entidades gubernamentales y la sociedad civil para continuar profundizando los procesos de desinstitucionalización que habían comenzado.

### Casa Hogar Soná

Uno de esos proyectos piloto se desarrolló en Casa Hogar Soná, en Veraguas, Panamá. En julio de 2015, había 31 niñas y adolescentes viviendo en el hogar, entre ellas, adolescentes embarazadas y madres jóvenes —que a menudo habían quedado embarazadas como resultado de violencia sexual— con sus bebés.

Durante un proyecto de un año liderado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), RELAF y UNICEF, 135 NNA ingresaron a Casa Hogar Soná y 133 egresaron de la institución gracias a la reunificación familiar o a servicios de cuidado alternativo.

Se estableció un organismo formal interinstitucional llamado “Mesa DI” para formalizar y supervisar el proceso de desinstitucionalización, y para establecer protocolos, directrices y manuales a nivel nacional. También se designó una “Mesa distrital de casos” para articular los servicios de apoyo disponibles y las medidas de acción y de seguimiento de cada caso.

Al finalizar el proyecto en 2016, quedaban 33 NNA en la institución, aunque nueve ya tenían un plan de egreso. Al final de la intervención, los NNA ingresaban y permanecían en la institución por menos tiempo, y la cantidad total de residentes que hasta el momento permanecía estable comenzó a descender.

Para mayo de 2018, 22 niñas y jóvenes vivían en Casa Hogar Soná: 19 eran menores de 18, de las cuales 10 habían ingresado por razones de violencia sexual. Dos adolescentes de 16 años traían consigo a sus bebés, que tenían menos de un año.

La SENNIAF y la Mesa DI continúan acompañando y supervisando la Casa Hogar Soná, y UNICEF sigue apoyando estos esfuerzos mediante su asistencia técnica y el desarrollo de capacidades.

### Ciudad del Niño

Ciudad del Niño era otra institución en Panamá que atravesó una serie de cambios en defensa del derecho de la niñez a la vida en familia. En 1996, la institución comenzó a ampliar sus servicios y prácticas, y estos cambios fueron el escenario fértil para emprender, diez años más tarde, el proceso de desinstitucionalización junto a RELAF y UNICEF.

La primera fase de esta prueba piloto se enfocó en la transición de 21 NNA al cuidado de base familiar entre mayo y diciembre de 2016. Este primer grupo estaba integrado por 4 menores de 11 a 13 años, 11 adolescentes de 14 a 18 y uno de 19 años. El 48 % de los NNA tenía una discapacidad. El plazo de permanencia en la institución variaba entre los 0 y los 10 años.

En cada caso, el proceso de transición incluía una fase de evaluación y preparación del NNA, una fase de evaluación y preparación de la familia, una fase de preparación de la comunidad y un seguimiento postacogimiento. Según los planes, el 95 % de los NNA volvería con su familia de origen, mientras que el 5 % sería derivado al acogimiento familiar. Después del traslado, se realizó un proceso de seguimiento con los NNA y las familias por un plazo de entre 3 y 6 meses.

A lo largo del proceso, fue disminuyendo la resistencia de las familias y la comunidad, se fortaleció el liderazgo y la capacidad técnica para trabajar con los NNA y las familias, y se logró comprender mejor el impacto del cuidado institucional en la niñez. Mientras esos 21 NNA hacían la transición para volver a un entorno familiar, hubo nuevos ingresantes en la institución, pero el total de NNA viviendo allí aun así bajó de 91 a 88.

Junto con el trabajo para promover la desinstitucionalización realizado por otras ONG panameñas, como Malambo y Aldeas Infantiles, se ha probado una diversidad de mecanismos y programas para facilitar la transición al cuidado de base familiar y comunitaria.

Para más información, recomendamos acceder a la página dedicada de [RELAF](#).

“Disminuyó la resistencia de las familias y la comunidad, se fortaleció el liderazgo y la capacidad técnica para trabajar con los NNA y las familias, y se logró comprender mejor el impacto del cuidado institucional en la niñez.”

## Poner en marcha el cambio

### 3. Capacidad para lograr el cambio

Este es el momento en el que el compromiso de invertir en el desarrollo de un plantel nacional de trabajo social debe volverse tangible. Para lograr una transición segura a mecanismos de cuidado de base familiar y comunitaria de calidad, es necesario contar con profesionales muy capaces y capacitados, que pueden estar acompañados por voluntarios locales capacitados.

Los NNA y su familia necesitan apoyo durante el egreso de la institución y en su paso por los servicios de prevención. El personal de trabajo social necesita contar con mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y supervisar servicios efectivos de cuidado alternativo de base familiar y comunitaria. Este es un pilar crítico del cambio, y se debe garantizar que la inversión en el desarrollo de capacidades no solo se limite al programa de transición, sino que se extienda para luego sostener este cambio en el tiempo.

Continúen el mapeo con una evaluación del personal de trabajo social actual y de las prestaciones de servicio disponibles.

“ A mí no me gustó irme. Me costó horrores. Me costó muchísimo. Me pasé semanas llorando por haberme ido del Hogar. Me encontré con otra realidad, me encontré con que llegaban las doce y no estaba la comida hecha.

”

Joven egresada, Argentina

**Evalúen el estado de su fuerza de trabajo social a nivel nacional.** Incluyan a los equipos locales, subnacionales y nacionales, entre ellos, el personal de las instituciones que ofrece cuidado directo a los NNA. Esto es un elemento crucial, ya que para lograr una transición exitosa se debe considerar también al personal que hoy trabaja en las instituciones.

**Identifiquen la capacidad** del personal de trabajo social y determinen si el tamaño y las competencias del equipo son adecuados para desempeñar sus roles y responsabilidades y afrontar los cambios anticipados.

**Diseñen y lleven adelante capacitaciones y oportunidades de educación para desarrollar un equipo dedicado que cuente con las competencias y los conocimientos necesarios.**

El plantel profesional y técnico del sistema de protección y cuidado infantil debería tener una capacitación formal desde el comienzo, incluyendo acreditaciones de nivel universitario. Tomen en consideración no solo la educación para formar la próxima generación de profesionales del área, sino también lo necesario para satisfacer las necesidades de los servicios actuales.

**Identifiquen a otros profesionales** que pueden ayudar apoyando a los niños durante su transición del cuidado institucional a los mecanismos de cuidado de base familiar y comunitaria. **Recluten profesionales y capacítelos** para que se vuelvan valiosos promotores del cambio en el proceso de reforma. Por ejemplo, se podría involucrar a líderes de la comunidad, profesionales de educación y personal del sector de la salud.

**Identifiquen a los grupos de voluntariado locales que actualmente trabajan con NNA.** Involúcrenlos y asegúrense de que cuenten con el apoyo adecuado para contribuir al proceso de desinstitucionalización.

**Desarrollen un mapa claro de los servicios provistos por las organizaciones de la sociedad civil para realizar un inventario de las aptitudes y capacidades** disponibles a nivel local y nacional que acompañarán la transición de NNA a los cuidados de base familiar y comunitaria.



© UNICEF/UN0148688/Wolpe

Poner en marcha el cambio

# Crear un sistema de acogimiento familiar en México apoyado por un equipo de trabajadores capacitado / México



En 2015, en México, había 33.118 NNA viviendo en centros de asistencia social, lo que incluye albergues temporales, refugios para mujeres y NNA, hospitales y centros de salud mental, e instituciones infantiles. Se estima que 25.665 —aproximadamente un 75 %— vive en Casas Hogares de Menores.

En 2015, el Gobierno de México promulgó la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2014). Al mismo tiempo, se encomendó a desarrollar e implementar una política integral para proveer cuidado alternativo para NNA privados del cuidado parental.

Este esfuerzo nacional incluyó una prueba piloto para el desarrollo y la implementación de servicios de acogimiento en cinco estados entre 2015 y 2018. Con el apoyo de múltiples entidades, los esfuerzos se centraron en crear nuevas políticas y herramientas que facilitaran el cuidado por acogimiento, en desarrollar las capacidades a nivel local y nacional y en implementar proyectos piloto de acogimiento como parte del camino hacia la desinstitucionalización.

Una de las cuestiones fundamentales para que este proyecto tomara vuelo era desarrollar las aptitudes y capacidades de los equipos de bienestar social de México. En Campeche, Morelos, Tabasco, Chihuahua y Ciudad de México, así como a nivel federal, las autoridades locales priorizaron la inversión en desarrollar los conocimientos y las aptitudes de aquellas personas a cargo de promover y operar los nuevos programas de acogimiento. Con la asistencia técnica de UNICEF y de la ONG RELAF, los Estados empezaron a reformar sus sistemas de cuidado alternativo. En este contexto, entre 2016 y 2018, se establecieron nuevas asociaciones con otras ONG.

Como resultado, para mayo de 2018, se había evaluado a más de 52 familias, de las cuales 24 recibieron capacitación y fueron certificadas para actuar como familias de acogida. Asimismo, se iniciaron 27 procesos de acogimiento familiar y 5 de ellos ya han sido concluidos.

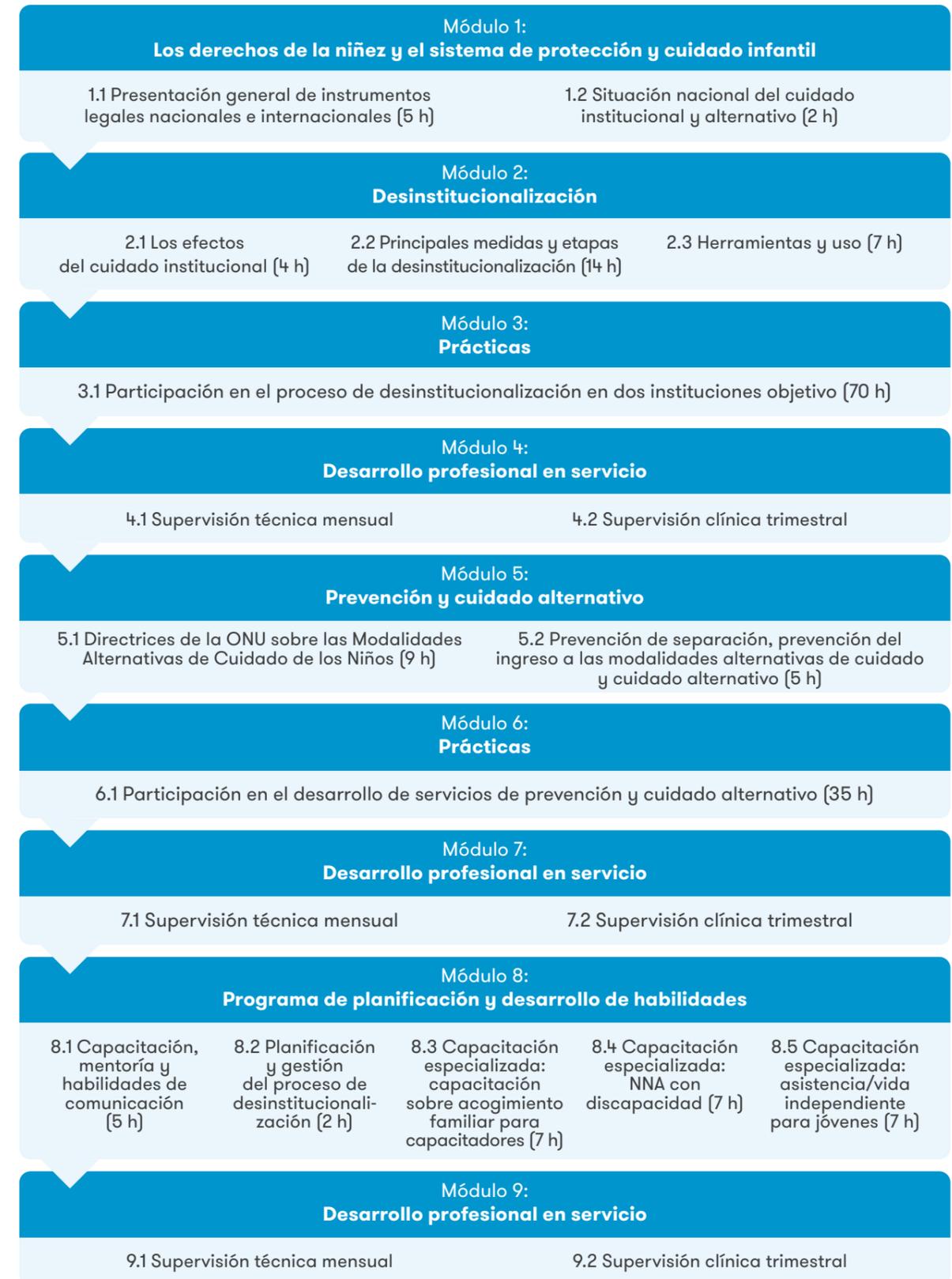
El [Centro de Excelencia para la Niñez](#) acompañó este proceso a través de capacitaciones presenciales y virtuales, supervisión, revisión de casos e intercambio de herramientas, manuales y orientación con mejores prácticas para ayudar a representantes estatales y profesionales de protección infantil a cargo de los servicios de acogimiento.

Además, se ofreció apoyo a los padres y madres de acogida para ayudarlos a ampliar sus conocimientos y aptitudes para cuidar de los NNA, a través de sesiones que fomentaban el aprendizaje entre pares y el acompañamiento durante el proceso de acogida.

[RELAF: Cooperación técnica en México](#)

## ↓ Desarrollar la capacidad y las aptitudes de los trabajadores:

Un ejemplo de un plan de capacitación sobre desinstitucionalización y cuidado alternativo



# Poner en marcha el cambio

## 4. Financiación

Hablar de desinstitucionalización es hablar de desarrollo. La transición de un sistema de protección y cuidado infantil dominado por las instituciones a un sistema basado en mecanismos de cuidado de base familiar y comunitaria está sustentada en el desarrollo de servicios, de aptitudes interpersonales y de infraestructura.

Para esto, se necesita **financiación adicional**, además de los costos de operación de las instituciones, ya que por un tiempo estos servicios deberán operar en paralelo. Nunca se debe trasladar a los NNAJ de las instituciones a servicios vacíos.

**Financiar una transición, cualquiera sea su naturaleza, debe incluir el compromiso financiero suficiente para desarrollar y operar servicios de calidad centrados en cuidados de base familiar y comunitaria.** De hecho, uno de los pilares de un proceso de desinstitucionalización efectivo es la disponibilidad de financiación externa adicional que permita cubrir los costos de la transición. Esto exige considerar cuidadosamente cómo se asignarán los fondos provistos por el gobierno, los socios de desarrollo y donantes privados dentro del nuevo sistema de protección y cuidado infantil, tanto durante la transición como a largo plazo.

Para poder estimar adecuadamente la cantidad de fondos que se requerirá, primero deberán concluir el ejercicio de mapeo para tener una idea precisa de la dimensión y el alcance del problema entre manos. Verifiquen que la auditoría de los servicios para la niñez incluya un análisis detallado de las instituciones de cuidado infantil.

**Reúnan toda la información financiera disponible sobre los distintos tipos de servicios.** Mapeen los flujos de financiación y recopilen datos sobre el gasto total, que también incluyan un detalle desglosado. Analicen el flujo de ingresos y egresos de las instituciones e identifiquen las comunidades de origen de todos los NNA institucionalizados. De esta forma, podrán priorizar los grupos más afectados en su estrategia nacional de desinstitucionalización.

En contextos no regulados donde, por ejemplo, muchas instituciones son financiadas con fondos privados y una gran cantidad no está registrada oficialmente, mapear los costos y las fuentes de financiación representa una tarea más compleja. Consideren metodologías alternativas como por ejemplo trabajar con estimaciones basadas en instituciones de las que sí tienen datos financieros confiables.



**Consoliden sus argumentos** para promover la inversión en la niñez y priorizar la desinstitucionalización, utilizando evidencia local recopilada durante el sondeo nacional de datos.

- Identifiquen el costo de estadía de cada NNA institucionalizado —tomando como base el tiempo promedio de institucionalización y la población completa— para comprender el nivel de asignación de recursos. Comparen esto con los resultados de los NNA.
- Calculen la proporción estimada de NNA que han sido separados innecesariamente de su familia y de sus cuidadores y derivados a una institución, así como el costo de su institucionalización.
- Estimen los costos necesarios para prevenir la separación familiar y compárenlos con los costos de las instituciones desde dos perspectivas: el impacto financiero y los resultados de los NNA.
- Estimen el costo del cuidado institucional para la sociedad utilizando los datos disponibles sobre los resultados de los NNA al egresar de la institución.

### Dirigir la inversión hacia donde más se necesita

Toda estrategia para reformar el sistema de cuidado está atravesada por la disponibilidad de fondos. Esta es una cuestión particularmente problemática en países donde las instituciones son financiadas, en gran medida, por donantes privados e internacionales. En este contexto, suelen ser los donantes los que determinan el tipo y la calidad del cuidado disponible (de base familiar o residencial).

Es importante que los gobiernos adopten un liderazgo proactivo y que comuniquen sus planes y estrategias a los donantes privados para dirigir los flujos de inversión hacia servicios adecuados de prevención y cuidado, y no a las instituciones. Esto también permite que los Estados refuercen su autoridad y supervisión sobre el sistema de cuidado alternativo y mejoren la regulación de los servicios disponibles.

Hay diversas medidas que los gobiernos pueden tomar para dirigir la inversión hacia donde se la necesita:

- Mapear las fuentes de financiación privadas que aportan fondos para la operación de las instituciones. Por ejemplo, la fundación Lumos trazó un mapa de los aportes de donantes extranjeros destinados a los NNA institucionalizados en Haití, estimó los flujos de financiación y otros tipos de apoyo de organizaciones confesionales privadas y describió los resultados de los NNA.
- Prohibir inversiones adicionales en las instituciones. Esto incluye prohibir las donaciones privadas, la apertura de nuevas instituciones, la renovación de infraestructura y programas de voluntariado excepto en los casos en que sea necesario para garantizar la seguridad inmediata y el bienestar de los NNA.
- Elaborar campañas de comunicación y participación para identificar e interactuar con audiencias de donantes privados del Norte global (iglesias, organizaciones confesionales, programas de voluntariado, etc.). El objetivo es convencerlos de que inviertan en mantener nuevos servicios de base familiar y comunitaria.
- Trabajar junto a socios de desarrollo para realizar la transición del cuidado institucional a servicios de base comunitaria y asegurar que los fondos internacionales (p. ej., la ayuda oficial para el desarrollo) acompañen la transición. La ayuda oficial para el desarrollo en sectores como la salud y la educación también debe dirigirse hacia la reforma, visto que tienen un rol fundamental en términos de apoyar la prevención, el fortalecimiento familiar y a los NNA que están bajo cuidado alternativo.

Recomendamos leer [Towards the Right Care for Children: Orientations for reforming alternative care systems in Africa, Asia, Latin America](#) (Chaitkin et al., 2017)

Recomendamos leer el estudio de caso [“La formación de un mercado de orfanatos”](#)

Recomendamos leer la sección “Better Use of Resources” (p. 50) de [Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care](#)

**Estimen con tanta precisión como sea posible el costo financiero de la transición** en función de tres elementos principales:

- el costo necesario para el desarrollo del personal de trabajo social;
- los costos directos de acompañar a los NNA a lo largo del proceso de transición;
- el costo de desarrollar los servicios necesarios de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, de prevención de la separación familiar y de cuidado alternativo, incluyendo servicios de educación y salud inclusivos en la comunidad.

Estimen el plazo que tomará la transición y los costos correspondientes, en especial, los costos necesarios para mantener el sistema después de completar el proceso.

**Asegúrense de que el dinero acompañe a los NNA en su paso por el sistema.**

A menudo, el dinero y los recursos asignados no “siguen” a los NNA una vez que egresan de la institución. Es importante trabajar para que los recursos que se habrían derivado a la institución acompañen al NNA al egresar y se utilicen para financiar los servicios y el apoyo que necesitará para reinsertarse en la comunidad.

# CHECKLIST

## Para poner en marcha el cambio

### Al final de la parte dos, deberían haber reunido las siguientes condiciones:

- Un mapa nacional que represente a los NNA en las instituciones y sus flujos de financiación
- Un inventario nacional de servicios de fortalecimiento familiar y de cuidado alternativo
- Una estrategia nacional para la desinstitucionalización y la reforma del sistema de cuidado infantil
- Un plan de acción nacional y un presupuesto definido
- La identificación y el diseño de un proyecto piloto
- Un plan de desarrollo de capacidades para fortalecer al personal de servicios sociales
- Un presupuesto estimado claro de los costos de la transición

**Con estos elementos, ya pueden comenzar a implementar el cambio.**



© UNICEF/UN0216132/Volpe

“

Estamos trabajando para garantizar que, algún día, cada niña o niño pueda crecer en una familia llena de amor. Y estamos progresando.

”

Dra. Delia Pop, Hope and Homes for Children

### Sistemas de cuidado y protección inclusivos

La institucionalización, la marginación y la discriminación están intrínsecamente relacionadas. También abunda la discriminación por razones de **género, discapacidad y origen étnico**, así como otras formas de discriminación basadas en la edad, clase social, condición indígena o el estado migratorio. Esto afecta a los NNA separados de su familia o en riesgo de separación e incide en su situación familiar, el acceso a servicios, sus recorridos dentro del sistema y sus experiencias bajo cuidado no parental. De hecho, los NNA con discapacidad, los NNA que pertenecen a una comunidad indígena o los NNA que son parte de ciertos grupos étnicos están sobrerrepresentados en el cuidado institucional a lo largo y a lo ancho de América Latina y el Caribe.

Un sistema de protección y cuidado inclusivo debería tener mecanismos que puedan ir más allá de todo tipo de diferencias, entre ellas, el género, la discapacidad y el origen étnico.

#### Una reforma al sistema de cuidado con perspectiva de género

En toda América Latina y el Caribe, los gobiernos están trabajando para impulsar la igualdad de género y el desarrollo con perspectiva de género. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son una de las herramientas internacionales que brindan un marco, mediante su compromiso de “no dejar a nadie atrás” y de “llegar primero a los últimos en la lista”. El género debe ser un aspecto a considerar en todas las etapas del desarrollo de un plan nacional para la reforma del sistema de cuidado y protección infantil. Estas son algunas consideraciones a tener en cuenta en diferentes etapas:

- Recopilen datos sobre género respecto de los NNA en el sistema de cuidado y las trayectorias de las personas egresadas del sistema para promover respuestas con perspectiva de género para la planificación y las políticas.
- Consideren qué impacto tienen las cuestiones de género sobre la pobreza y la exclusión social que llevan a la separación familiar. Empoderen a mujeres, personas LGBTQI y niñas para que puedan superar los desafíos específicos relacionados con el género que limitan su capacidad social y económica.
- Comprendan el trasfondo y aborden el problema de la violencia de género en las familias, las comunidades y las instituciones. Por ejemplo, establezcan respuestas adecuadas para proteger a niñas que son víctimas de violencia de género en el hogar y evitar su revictimización. Presten atención a la violencia basada en el género, incluido el abuso sexual, en las instituciones enfocándose en la prevención.
- Establezcan servicios dirigidos a las cuidadoras mujeres —como servicios de planificación familiar; atención prenatal, perinatal y posnatal; educación sobre crianza positiva y guardería— para empoderarlas y darles apoyo, ya que suelen tener un rol clave en la toma de decisiones sobre el cuidado de NNA.
- Cuenten con la participación tanto de mujeres como de hombres en los procesos para fortalecer a las familias, cumplir con las responsabilidades de cuidado, prevenir la separación y dar lugar al cuidado de base familiar.
- Asegúrense de que el cuidado alternativo tenga en consideración cuestiones de género a toda edad y en todos los entornos. Se debe prestar atención específicamente al desarrollo sexual durante la adolescencia. Todos los NNA deben recibir educación sexual relevante y adecuada para cada edad, y se debe garantizar el cumplimiento de sus derechos, así como su salud sexual y reproductiva.
- Verifiquen que sus comunicaciones tengan perspectiva de género y que existan espacios seguros donde puedan participar mujeres, personas del colectivo LGBTQI y niñas, en especial en las comunidades, en los mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y en las instituciones.
- Presten atención a cómo está compuesto el plantel profesional de trabajo social desde el punto de vista del género y garanticen la capacitación y la capacidad del personal para abordar problemas de género tanto desde la teoría como de la práctica.

# Implementar el cambio



“ Al principio, estaba feliz, pero después me arrepentí. Fue progresivo: de la felicidad y la libertad al enojo y a las preocupaciones del día a día. Fue como algo gradual, de estar bien a estar mal. Sí, fue muy bueno salir del hogar. Fue realmente muy bueno. Salí, pero después me puse a pensar.

”  
 Joven egresada, Argentina

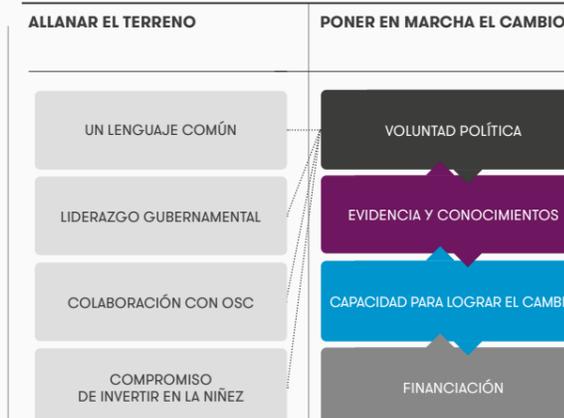
Una vez que hayan generado las condiciones necesarias para el cambio, será momento de comenzar con la implementación. Establecimos cinco estrategias que los ayudarán a implementar este proceso complejo y multifacético que propone el abandono de sistemas obsoletos que se basan en el cuidado institucional en favor de sistemas modernos que incluyan servicios para prevenir la separación de la familia, así como una serie de medidas de cuidado alternativo de base familiar y comunitaria.

También compartimos experiencias en América Latina y el Caribe para ilustrar elementos que forman parte de este proceso de cambio. Asimismo, el estudio de caso ficticio de [Casa Sonrisa](#), al final de esta guía, ofrece un panorama más completo de cómo se pueden implementar estas estrategias a nivel local.



Busquen este ícono para acceder a un ejemplo relevante del estudio de Casa Sonrisa

## GENERAR LAS CONDICIONES



## IMPLEMENTAR



## SOSTENER



## 5 estrategias para la desinstitucionalización

### 1. Compromiso

El compromiso tiene que ser una característica constante en el proceso. A lo largo de la implementación, deberán seguir comunicando las razones, el propósito, las estrategias clave y los resultados esperados de la desinstitucionalización.

El lenguaje para comunicar estos elementos debe ser moderado y adecuado para las distintas audiencias que deben ser interpeladas: es importante tener un diálogo abierto y directo desde el comienzo para fomentar la confianza y entablar relaciones de trabajo. Asimismo, el compromiso no solo significa comunicar, sino también escuchar. Esto es crucial al momento de integrar a los NNAJ como actores clave en el proceso, en lugar de ser simples beneficiarios pasivos.

Estos son algunos consejos para elaborar comunicaciones y desarrollar estrategias de promoción e incidencia:

- Conozcan la perspectiva de las personas a cargo de las decisiones y de líderes de opinión acerca del cuidado institucional y analicen cómo esas perspectivas pueden afectar consciente o inconscientemente su predisposición para apoyar el cierre de las instituciones y la promoción del cuidado de base familiar y comunitaria.
- Identifiquen las audiencias objetivo más influyentes a la hora de promover el cambio y analicen cómo llegar a ellas.
- Explore la literatura existente y mejores prácticas del área de las ciencias de la conducta y otros campos para determinar qué estrategias de comunicación tendrán mayor impacto.
- Examinen cómo influyen las estructuras y los incentivos en la elaboración de políticas y en la práctica.

Con esta base, ya deberían poder identificar “pequeños triunfos” que los ayudarán a maximizar sus recursos fomentando esfuerzos de comunicación e incidencia en aquellos sectores donde tendrán mayor impacto.

Involucren gradualmente a los NNA institucionalizados, al personal, a padres y madres, a profesionales relevantes, a las autoridades nacionales y al público general para garantizar la colaboración, la coordinación y el establecimiento de expectativas claras, así como para ayudar a formalizar acuerdos de trabajo y cooperación.

Mediante un compromiso de interacción prudente, podrán detectar y hacer frente a la resistencia al cambio. Por ejemplo, podrán promover y formar a los promotores y líderes que necesitarán para transitar este proceso.

Los equipos de representantes líderes en el campo pueden trabajar en cambiar la actitud de las personas que activamente defienden el cuidado institucional, como la administración de las instituciones, el personal que trabaja allí y donantes privados. Concéntrense en inspirar la acción en legisladores, legisladoras y líderes de opinión que aún no han adoptado este tema como prioritario.

El compromiso cobra aún más importancia al momento de iniciar un proyecto piloto y entrar en una fase donde activamente se promueva el cierre de las instituciones y su eventual transformación en servicios para la comunidad. Una estrategia sólida de compromiso ayudará a minimizar la ansiedad y a evitar causar más daño a los NNA.



“Cada uno de los que egresamos tiene su propia historia. Algunos de mis amigos dicen que tuvieron suerte de haber terminado en una “buena” institución. ¿Por qué hablamos de suerte? ¿Por qué se reduce a una cuestión de suerte? Eres una víctima, tuviste que dejar tu casa. No es “suerte” haber terminado en una “buena” institución.

En una entrevista de trabajo, conté que vivía en una institución y no obtuve el empleo. No estaba avergonzada, pero en cierto punto mentí. Espero que seamos la primera generación de activistas jóvenes que impulsan el cambio.

“  
Joven egresada, Argentina

## LOS CUATRO “PILARES” NARRATIVOS



**1/ NNAJ que viven actualmente o que crecieron en una institución.** Pocas historias sobre las consecuencias del cuidado institucional pueden igualar el impacto emocional de los relatos de los NNAJ que crecieron en instituciones.



**2/ Padres y madres de NNA que fueron llevados a una institución.** Darles una voz a aquellos padres y madres que fueron separados de sus hijos e hijas, en lugar de recibir el apoyo necesario para cuidarlos, puede ayudar a combatir la narrativa del “mal padre”.



**3/ Prestadores de servicios de cuidado que cambiaron su perspectiva.** Es probable que, al hablarles a profesionales del cuidado infantil, el mensaje más efectivo provenga de otros profesionales, ya que comparten motivaciones y preocupaciones similares.



**4/ Líderes religiosos que pueden hablar sobre la importancia de la familia desde la perspectiva de su propia tradición.** Si bien ya hay líderes religiosos en este camino, aún hacen falta más.

Crédito: Assembly For

Francamente, “todos los NNA necesitan el amor de una familia” y “una familia amorosa es el mejor lugar para un NNA” son ideas en las que casi todos podemos coincidir. El compromiso es esencial para hacer realidad esos principios.

Como se detalla arriba, hay cuatro “pilares” narrativos que han demostrado ser efectivos a la hora de desarrollar estrategias de compromiso.

**Fomenten la divulgación y el intercambio de este tipo de historias.** Recopílenlas y utilícenlas con distintas audiencias. Por ejemplo, los relatos en primera persona de los NNAJ que vivieron en instituciones pueden tener mucho peso emocional y pueden ejercer una gran influencia. Al combinarlos con el testimonio de un profesional de cuidado infantil que ha abandonado o desea abandonar el sistema institucional, se logra un poderoso argumento motivador que explica el qué, el cómo y el porqué.

Recopilen ejemplos de su país o región que muestren de forma clara cómo hacer una transición exitosa y cómo el cambio puede ser sostenible a largo plazo.

### Consejos probados en campo

El contexto es crítico. Los ejemplos de casos de éxito deben adaptarse a la audiencia, al contexto y a la información actual de cómo la audiencia puede ayudar a apoyar el trabajo a realizar. Tener uno o dos llamados a la acción será más efectivo que una lista de 15 iniciativas.

Trabajen junto a expertos en comunicaciones para garantizar que el mensaje sea de fácil acceso y visualmente atractivo, en especial al momento de comunicarse con el público general (que no tiene conocimientos especializados en el tema). Prueben incorporar video, audio, obras de teatro comunitario, lo que sea más adecuado para su audiencia.

Aprovechen el buen trabajo que se ha hecho a nivel internacional: adapten el material a su audiencia, desarrollen y distribuyan una amplia variedad de materiales visuales y educativos que muestren que existen soluciones efectivas y den una idea de cómo hacerlas realidad.



**Consultar la sección “Compromiso con todos” del estudio de Casa Sonrisa**



© UNICEF/UNI137652 / Friedman-Rudovsky



© UNICEF/UNI134979/Dormino

## 5 estrategias para la desinstitucionalización

### 2. Evaluación

Asegúrense de conocer realmente el estado actual de los NNA bajo cuidado institucional antes de planificar la transición a otros mecanismos. Esto dependerá específicamente de las instituciones puntuales con las que busquen trabajar y con los NNA que vivan allí.

El trabajo de mapeo inicial debería haber considerado la situación de todos los NNA en el sistema para poder detectar áreas de riesgo y vulnerabilidades potenciales, además de ofrecer una idea de los recursos disponibles para concretar la transición y abastecer todos los servicios clave del nuevo sistema.

También es importante comprender los siguientes factores:

- Cuáles son las razones por las que los NNA son derivados al cuidado institucional.
- Cuáles son los puntos de ingreso específicos.
- Qué mecanismos de cuidado hay disponibles.
- Cómo y cuándo los NNA egresan de las instituciones.

Las evaluaciones individuales de cada NNA deben estar a cargo de psicólogas y psicólogos, trabajadores y trabajadoras sociales y otros profesionales capacitados. Se debe utilizar herramientas estandarizadas para evaluar a los NNA y a las familias, que deben incluir entrevistas y encuentros personalizados. Esto debe seguir los protocolos de evaluación y gestión de casos aprobados en su país y dar vía libre a una decisión adecuada y un plan de transición específicos para cada NNA que viva en la institución.



**Consultar la sección  
“Evaluación en tiempo real”  
del estudio de Casa Sonrisa**

## 5 estrategias para la desinstitutionalización

### 3. Diseño de servicios y desarrollo de capacidades

Sin importar cuán grande o pequeña sea la región que estén preparando para la transición, la recopilación y el posterior análisis de datos obtenidos les permitirán responder a las siguientes preguntas:

- ¿Por dónde empezamos?
- ¿Qué tipos de servicios necesitamos con mayor urgencia?
- ¿En dónde es necesario implementar esos servicios con mayor urgencia?
- ¿Cuál es la dimensión y el alcance que deberíamos tener en cuenta para la planificación?

Las respuestas a estas preguntas formarán una base para el plan de desinstitutionalización.

Los planes para el diseño y desarrollo de servicios deben estar fundamentados en las Directrices de la ONU. Es fundamental anticiparse al posible problema de la “puerta giratoria”, por la que los NNA a menudo reingresan o siguen siendo derivados a las instituciones a pesar de los esfuerzos de reintegración familiar. Esto suele deberse a que falta profundizar los mecanismos de fortalecimiento familiar, apoyo social y prevención de la separación innecesaria de la familia.

Los planes más efectivos incluirán los siguientes elementos:

- Acciones para establecer o consolidar servicios de prevención de la separación y de fortalecimiento familiar enfocados, en una primera instancia, en las comunidades sobrerrepresentadas en el sistema de cuidado
- El establecimiento o el refuerzo de mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, que comiencen por el nivel administrativo más bajo y aseguren que exista una coordinación robusta y financiación disponible a nivel local para implementarlos
- El desarrollo de mecanismos de cuidado alternativo de base familiar, en un principio, acogimiento por familia extensa y acogimiento de familia ajena
- La provisión de mecanismos de cuidado residencial con rutinas familiares como último recurso a utilizar solo cuando sea en el interés superior del NNA, con la condición de que no se sobreestime su capacidad

En las siguientes páginas, exploraremos en más detalle las medidas de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y los servicios clave en un sistema de protección y cuidado infantil sin instituciones. También recomendamos consultar “el objetivo de la reforma del sistema de cuidado y protección infantil” en la [p. 32](#).



© UNICEF/UNI137675/Friedman-Rudovsky

# La prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado: una diferencia crucial

## ↓ La aplicación de los principios de necesidad e idoneidad

Los elementos clave para garantizar que el acogimiento alternativo sea utilizado únicamente en los casos en los que sea necesario y adecuado para el NNA (Cantwell et al., 2012, p. 24)

## P1 ¿El acogimiento alternativo es realmente necesario?

Reducir la percepción de la necesidad del acogimiento alternativo formal	Desalentar el recurso al acogimiento alternativo
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar programas para la reducción de la pobreza</li> <li>Afrontar los factores sociales que pueden provocar la separación familiar (p. ej.: discriminación, estigmatización, marginación...)</li> <li>Mejorar los servicios de apoyo y fortalecimiento familiar</li> <li>Proporcionar servicios de guardería y cuidado temporal de descanso</li> <li>Promover las estrategias informales/tradicionales de organización</li> <li>Consultar al NNA, padres, madres y su familia más amplia para identificar las opciones existentes</li> <li>Abordar la renuncia de padres y madres a la guarda de una manera proactiva</li> <li>Erradicar las decisiones injustificadas de separación del NNA del cuidado parental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar un sistema sólido de prevención del ingreso al acogimiento alternativo, por medio de una autoridad encargada de la toma de decisiones</li> <li>Poner a disposición una gama de asesorías y recursos prácticos efectivos a los que puedan ser canalizados padres y madres que se encuentran en dificultades</li> <li>Prohibir el "reclutamiento" de los NNA para su acogimiento</li> <li>Eliminar los sistemas de financiamiento que alientan el acogimiento innecesario o la retención de los NNA en el acogimiento alternativo</li> <li>Revisar regularmente si el acogimiento sigue siendo apropiado y necesario</li> </ul>

### El principio de necesidad

## P2 ¿El acogimiento alternativo es apropiado para el NNA?

Garantizar que los entornos de acogimiento formal satisfagan estándares mínimos	Garantizar que el entorno de acogimiento satisfaga las necesidades del NNA
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprometerse con el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos</li> <li>Proporcionar el pleno acceso a servicios básicos, particularmente a la asistencia sanitaria y la educación</li> <li>Garantizar recursos humanos adecuados (evaluación, formación y motivación de los cuidadores y cuidadoras)</li> <li>Promover y facilitar el contacto apropiado con los padres, las madres u otros familiares</li> <li>Proteger a los NNA de la violencia y la explotación</li> <li>Establecer un registro y la autorización obligatorios de todos los cuidadores y cuidadoras, con base en el cumplimiento de criterios estrictos</li> <li>Prohibir a los cuidadores y cuidadoras cuyos objetivos principales sean de naturaleza política, religiosa o económica</li> <li>Establecer un mecanismo independiente de inspección que lleve a cabo visitas regulares sin previo aviso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prever una gama completa de opciones de acogimiento</li> <li>Asignar las tareas de prevención del ingreso al acogimiento alternativo a profesionales calificados que evalúen sistemáticamente el entorno de acogimiento que tiene más probabilidades de satisfacer las características y la situación del NNA</li> <li>Garantizar que se recurra al acogimiento residencial solo cuando este constituya la respuesta más constructiva</li> <li>Requerir la cooperación del cuidador o cuidadora para encontrar una solución apropiada a largo plazo para cada NNA</li> </ul>

### El principio de idoneidad

Un sistema de protección infantil de calidad se define en función de su capacidad para garantizar que ningún NNA sea separado innecesariamente de sus padres, madres y familia, y de su capacidad de brindar mecanismos de cuidado alternativo adecuados, que respondan a las necesidades, las circunstancias y el interés superior de cada NNA.

“Prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado” (gatekeeping) es un término amplio que reúne el conjunto de procedimientos sistemáticos implementados para garantizar que solo se derive a NNA al cuidado alternativo cuando sea necesario y que el mecanismo de cuidado seleccionado sea idóneo para cada NNA.

Mediante servicios efectivos de prevención de la separación y de ingreso al cuidado alternativo, se puede asegurar que las familias en riesgo obtengan el apoyo que necesitan para que los NNA puedan crecer en un entorno seguro y lleno de amor.

El manual “Avanzando en la implementación de las Directrices” (Cantwell et al., 2012) describe con gran claridad los principios de necesidad e idoneidad que sustentan las Directrices de la ONU. El Manual introduce el concepto de “prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado”, también conocido como “cuidado de la puerta de entrada”. Si bien este término no aparece explicitado en las Directrices, resume la importantísima serie de mecanismos que garantizan que los gobiernos puedan crear sistemas de protección y cuidado de la niñez que apliquen estos dos principios.

Un mecanismo funcional de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado permitirá:

- facilitar el traslado de NNAJ en instituciones a otros mecanismos;
- prevenir la separación innecesaria de las familias;
- acompañar a los NNA que están bajo modalidades de cuidado alternativo de base familiar.

Es importante destacar que la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado implica tomar decisiones sobre cuidado en función del interés superior de NNA que están en riesgo de separación o que ya no están bajo cuidados parentales. Todas las acciones y decisiones que sean parte de este proceso deben respetar el interés superior de NNA.

### Más información sobre la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado:

- Recomendamos ver [este video explicativo con Delia Pop y Florence Martin](#)
- Recomendamos consultar el capítulo 6 del [Manual “Avanzando en la implementación de las directrices”](#)
- Recomendamos leer [estos estudios de países de todo el mundo sobre sus mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado](#)

### Estrategias clave

Prioricen el desarrollo de mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado en las comunidades más afectadas para disminuir el flujo de ingreso en las instituciones con las que trabajarán y facilitar el proceso de transición.

Involucren a los actores clave de la comunidad en los aspectos más amplios del cuidado y la protección infantil presentando los efectos negativos del cuidado institucional y las alternativas disponibles.

Apoyen y eduquen a todas las partes para unificar una misión clara y adquieran los conocimientos y la capacidad para prevenir la separación innecesaria de familias y recomendar alternativas adecuadas para los NNA que lo necesitan.

Vinculen los mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado a nivel comunitario con el personal de trabajo social nacional para garantizar el monitoreo de los NNA bajo modalidades de cuidado alternativo y la revisión regular de cada caso. Verifiquen que los NNA en riesgo o que enfrentan desafíos complejos tengan el apoyo adecuado y oportuno para evitar la separación familiar.

Conecten los mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado con servicios comunitarios adecuados, que incluyan servicios de fortalecimiento familiar, educación, salud, protección social y cuidados alternativos de base familiar.

Establezcan medidas de recopilación de datos y control para garantizar un seguimiento oportuno, el monitoreo de los resultados y la planificación a futuro, que incluya asignación de recursos, desarrollo de servicios y consolidación de buenas prácticas.

Para garantizar el éxito de las medidas de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, se necesita:

- Una plataforma colaborativa que nuclea a actores clave de la comunidad, autoridades, otras agencias gubernamentales y ONG.
- Intervenciones de fortalecimiento familiar guiadas por evidencias.
- Centros de recursos orientados a la comunidad y guiados por evidencia, que se centren en acompañar a NNA, madres, padres y las comunidades. Las instituciones a veces pueden reconvertirse en este tipo de centros comunitarios.
- Acogimiento familiar de emergencia que garantice que ningún NNA sea derivado al cuidado institucional en el caso de que se produzca una separación familiar o haya una amenaza que ponga en riesgo la protección del NNA y requiera intervención inmediata.
- Una moratoria acordada de manera general para evitar nuevos ingresos a las instituciones.

## Servicios clave en un sistema de protección y cuidado infantil sin instituciones

### A. Servicios de apoyo, fortalecimiento y reintegración familiar

### B. Acogimiento por familia extensa

### C. Acogimiento por familia ajena (de diversos tipos)

### D. Adopción, Kafala

### E. Acogimiento residencial con rutinas familiares



### A. Servicios de apoyo, fortalecimiento y reintegración familiar

Lo que sucede en las familias es fundamental para el bienestar infantil.

Los gobiernos deberían garantizar que las familias tengan acceso a servicios básicos de seguridad social, entre ellos, protección social, acceso a empleo, generación de ingresos y acceso a servicios básicos como salud y educación. La falta de estas condiciones tendrá que abordarse en función del contexto más general de la reforma del sistema de protección y cuidado infantil.

Además de facilitar el acceso a todo tipo de servicios especializados requeridos, es importante desarrollar un enfoque que permita brindar **servicios de apoyo y fortalecimiento familiar dirigidos** para evitar la separación innecesaria de las familias. Es posible que las madres y los padres no recurran a estos beneficios por su cuenta.

Muchos padres, madres, cuidadoras y cuidadores no tienen el conocimiento o la confianza para buscar apoyo o ayuda, mientras que muchos otros —que ya viven en condiciones de pobreza y exclusión, y enfrentan desafíos varios como una discapacidad o estar a cargo de una familia monoparental— temen que serán juzgados y que buscar ayuda aumentará el riesgo de ser separados de sus hijos e hijas.

**El Programa de Apoyo Familiar ACTIVE es un modelo de intervención diseñado para identificar y ayudar a NNA que están en riesgo de ser separados de su madre y padre y, así, prevenir su institucionalización (Hope and Homes for Children, 2012).**

### Programa de apoyo familiar ACTIVE de Hope and Homes for Children

**Adecuado:** toma en consideración el contexto cultural local y el clima sociopolítico.

**Comunidad:** trabaja con actores formales (como profesionales de trabajo social) y no formales.

**Tratamiento dirigido:** se enfoca en abordar las necesidades específicas de cada familia.

**Independencia:** apuesta al desarrollo de familias autosuficientes.

**Valor:** ofrece mayor valor por la inversión que las instituciones.

**Efectivo:** mantiene con su familia a NNA que habrían sido enviados a una institución y trabaja en mejorar su bienestar.

Fue desarrollado siguiendo los valores centrales de empoderamiento, asociación, respeto, inclusión, sostenibilidad y el interés superior del NNA.

El modelo ACTIVE también puede aplicarse para facilitar la reintegración de los NNA que han sido separados de su madre o padre a su familia biológica o extensa. Además, ofrece un rendimiento significativo de la inversión y es un modelo escalable: puede ser usado por distintas organizaciones o prestadores de servicio de manera efectiva en entornos de menor escala, o puede incorporarse a las políticas gubernamentales y utilizarse en un marco más general.

### Principios clave del programa de apoyo familiar ACTIVE:

Observen al NNA desde una perspectiva integral en el contexto de quienes proveen su cuidado —la familia inmediata, la familia extensa y la comunidad—, no de manera aislada. Ayuden a las familias a conectarse con los servicios y las entidades relevantes y a establecer redes de apoyo informales en la comunidad.

Adapten los mecanismos de apoyo a las necesidades individuales de cada NNA, ayuden a las familias a evaluar sus propias necesidades, fortalezas y potencial, y contribuyan al desarrollo de un plan de apoyo que conecte a todas las entidades que trabajan con la familia (p. ej., servicios sociales y de protección infantil, jardines de infantes y escuelas locales, servicios de salud, agencias de empleo, servicios de asistencia social y ONG).

Designen a un equipo con especialistas en trabajo social, pedagogía y psicología que trabaje de forma intensiva con madres, padres y NNA por un periodo definido, para enfocarse tanto en sus fortalezas como en sus desafíos. Establezcan visitas del equipo según sea necesario y revisiones regulares (tres al mes) para analizar el plan (en promedio, el periodo de apoyo dura seis meses).

La duración del periodo de apoyo depende de cada situación particular, pero el modelo está diseñado para lograr un cambio sostenible para la unidad familiar en cuanto a diversos factores relacionados con el bienestar—entre ellos, las condiciones de vida, las relaciones sociales y familiares, el comportamiento, la salud mental y física, la educación, el empleo y la economía del hogar— sin que la familia se vuelva dependiente del servicio. Es posible que las familias reciban apoyo material mediante la provisión de artículos esenciales.

El progreso se documenta minuciosamente y se considera que el trabajo con la familia ha sido concluido cuando esta puede operar sin depender del programa de apoyo familiar ACTIVE dentro de un sistema sostenible de apoyo formal e informal.



### Diez razones para promover medidas de apoyo informal:

1. El apoyo informal a menudo es percibido como una ayuda “natural” por parte de familias que atraviesan dificultades.
2. Por lo general, ya está aceptado por las comunidades locales.
3. Al fortalecer los lazos con la comunidad y la familia extensa, se crea una red de apoyo que puede atender las necesidades no solo de largo plazo sino también inmediatas.
4. Se genera un efecto en cadena: el apoyo informal fortalece el sistema tanto para quienes reciben directamente apoyo como para los otros integrantes del esquema.
5. Ofrece un mecanismo de apoyo continuo.
6. Es adecuado para el contexto cultural, porque aprovecha ciertas ventajas de la cultura local.
7. No introduce ni depende de suposiciones o posiciones ideológicas “occidentales”.
8. Propone un modelo de apoyo dentro de las comunidades que puede aplicarse con otros grupos sociales u otras problemáticas.
9. No representa una inversión costosa.
10. La elaboración de políticas y normativa es menos compleja.

### B. Acogimiento por familia extensa

Las Directrices de la ONU describen el acogimiento por familia extensa como el “acogimiento en el ámbito de la familia extensa del niño o con amigos íntimos de la familia conocidos del niño, de carácter formal o informal” (Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de la ONU, 2009, p. 7). A toda hora, en muchas comunidades, cientos de miles de abuelos, abuelas, tías, tíos, hermanos y hermanas mayores, e incluso miembros de la familia ampliada sin relación de consanguinidad se hacen cargo de cuidar a los NNA y brindarles un entorno seguro cuando su madre y padre no pueden hacerlo.

Se habla de “acogimiento informal por familia extensa” cuando se adopta una solución acordada en forma privada que establece que el NNA estará bajo el cuidado de familiares, amistades u otras personas conocidas de forma permanente o por un periodo indeterminado. Este acuerdo será propuesto por el NNA, su madre, padre o la otra parte, y no

habrá participación alguna de las autoridades. Este tipo de acogimiento por familia extensa es bastante habitual en muchos países de América Latina y el Caribe.

En cambio, el acogimiento formal por familia extensa es una opción de cuidado alternativo utilizada por una autoridad competente para ubicar a un NNA que necesita servicios de protección en un entorno familiar. Esto significa que, si bien los NNA pueden vivir con sus abuelos, abuelas, tías, tíos, hermanos y hermanas mayores o, quizás, miembros de la familia ampliada con quienes no tienen un vínculo de sangre, la autoridad competente continúa siendo responsable por asuntos importantes, como el contacto del NNA con su madre o padre y la reunificación de la unidad familiar de origen.

Más allá de si se trata de un acuerdo formal o informal, es esencial que el NNA reciba protección, cuidado y amor en el nuevo entorno familiar. Los NNA que han atravesado algún tipo de pérdida,

desplazamiento, trauma, abandono o abuso deberán enfrentar grandes desafíos y, más allá de cómo se manifiesten, los familiares a cargo del acogimiento deben recibir el apoyo necesario para acompañarlos.

Esto presenta un dilema para los países que dependen fuertemente del acogimiento informal por familia extensa, dado que las personas que cuidan del NNA no reciben ningún tipo de capacitación, supervisión ni apoyo continuo. Si bien hay muchos beneficios a destacar en este mecanismo de cuidado, también plantea desafíos e inquietudes relacionadas con la protección infantil a la hora de formalizar y reformar un sistema.

Para implementar servicios de acogimiento por familia extensa de calidad, se requerirá el desarrollo de un modelo relevante y adecuado a la cultura local basado en prácticas, métodos y conocimientos existentes.

La **tutela especial** es un mecanismo judicial formal que da responsabilidad parental sobre un NNA a un

tercero, además de la familia de origen. La madre o el padre de acogida pueden solicitar una orden de tutela especial para darle estabilidad a un NNA sin realizar una separación legal de su familia de origen. La tutela especial es similar al acogimiento de largo plazo en el hecho de que el padre o madre del NNA siguen siendo sus padres y retienen su responsabilidad parental. Esta puede ser una buena opción para NNA que no quieren ser adoptados o que aún tienen una relación sólida con su familia de origen. Pero, a diferencia del acogimiento de largo plazo, la tutela especial le da responsabilidad parental a un tercero y extrae al NNA del sistema de cuidado (algo que puede ser muy favorable para el NNA): esto significa que no habrá más revisiones, supervisión, registros ni planes de acogimiento. También puede significar una reducción en el apoyo financiero. Las órdenes de tutela especial, a diferencia de las órdenes de adopciones, pierden efecto cuando el NNA cumple los 18 años.

### C. Acogimiento por familia ajena

El acogimiento por familia ajena es una opción de cuidado alternativo de corto plazo muy importante, que puede ser adecuada en el caso de que se esté trabajando con la familia de origen de un NNA para revertir la situación que inicialmente derivó en la separación. En ocasiones, se puede aplicar a largo plazo, hasta que el NNA cumpla los 18 años.

Las Directrices de la ONU lo define como “los supuestos en que una autoridad competente confía el niño a efectos de acogimiento alternativo al entorno doméstico de una familia distinta de su propia familia, que ha sido seleccionada, declarada idónea, aprobada y supervisada para ejercer ese acogimiento” (pár. 29).

Las Directrices luego estipulan que debería establecerse “un grupo de guardadores” acreditados que puedan proporcionar cuidado y protección al NNA sin romper los vínculos con la familia, la comunidad y el grupo cultural. Quienes

se comprometen al acogimiento familiar deben recibir preparación, apoyo y asesoramiento (pár. 118–122). Bajo esta modalidad, los NNA son recibidos en un hogar familiar ya constituido y son tratados como cualquier otro miembro de la familia. Los cuidadores y cuidadoras no suelen ser conocidos de los NNA y, a menudo, son reclutados, administrados o contratados por el Estado. Asimismo, deberán atravesar un estricto proceso de selección y capacitación, acompañado de apoyo y monitoreo constantes.

Para garantizar el derecho de cada NNA a vivir en familia, se necesita ofrecer distintos tipos de mecanismos de acogimiento familiar. Los tipos de mecanismos podrán variar de país a país, según las necesidades de los NNA, las prácticas y los mandatos culturales, y los recursos humanos y financieros disponibles. Estos son algunos ejemplos de diferentes tipos de acogimiento familiar, que, en su mayoría, son soluciones de corto a mediano plazo.

El **acogimiento de emergencia**, por ejemplo, se suele utilizar para estadías muy breves que pueden comenzar en el medio de la noche (como en el caso de un NNA retirado del hogar familiar por un incidente de violencia doméstica) o durante el fin de semana.

El **acogimiento familiar de corto plazo** suele darse por un periodo breve, durante el cual se trabaja con la familia de origen para resolver los problemas que llevaron a la separación. Si se resuelven los problemas y la familia de origen puede cuidar de los NNA de forma segura, los NNA pueden volver a su hogar. Si no es posible resolverlos, se buscará un mecanismo de largo plazo.

El **acogimiento de padre/madre e hijo** implica dar acogimiento a una madre o un padre jóvenes con niño/s y niña/s pequeños para brindarles apoyo y orientación para que desarrollen sus habilidades parentales. Al mismo tiempo, el responsable del acogimiento ofrecería alguna forma de cuidado para los niños y niñas.

El **acogimiento de permanencia temprana** (un término general que abarca los mecanismos de guarda con fines de adopción y de planificación concurrente) implica derivar a bebés y niños y niñas pequeños a hogares de acogida donde los padres están dispuestos y preparados para adoptarlos si el Sistema Judicial decide que no pueden vivir con su familia de origen.

La mayoría de los bebés y niños y niñas pequeños que son adoptados deben atravesar varios cambios con respecto a sus cuidadoras y cuidadores y afrontar los vínculos rotos que esto genera. Al aplicar la permanencia temprana desde los primeros años, se les da a los bebés una mayor posibilidad de vivir con estabilidad y seguridad. Se considera que esta es una buena práctica para niñas y niños pequeños que ingresan al sistema de cuidado.

El **cuidado de relevo** (también conocido como cuidado temporal o cuidado de descanso) es realizado por personas que ofrecen cuidado por cortos periodos para permitir que la madre o padre de origen o de acogida de tiempo completo puedan hacer una pausa en sus tareas. El plazo puede variar en cada caso. La asistencia de relevo puede ser muy importante para familias de origen o de acogida que cuidan de niños con discapacidad o conductas desafiantes.

El **acogimiento para niños bajo penas no privativas de su libertad** ofrece un entorno familiar como alojamiento seguro para presuntos infractores jóvenes mientras aguardan su juicio o sentencia o cuando reciben un alta temprana para cumplir parte de su sentencia sirviendo a la comunidad. Este mecanismo suele estar disponible para NNA que alcanzan o superan la edad mínima de imputabilidad penal.

**Otros tipos de acogimiento familiar especializado** incluyen el acogimiento familiar para NNA con discapacidad, el acogimiento familiar para NNA refugiados, el acogimiento familiar terapéutico para NNA con un historial de trauma y el acogimiento familiar temporal para NNA que egresan de las unidades residenciales. Asimismo, hay cada vez más consenso ante el hecho de que mantener los 18 años como edad límite tradicional para egresar de las medidas de acogimiento reduce las oportunidades de éxito de las personas jóvenes. Por eso, se está extendiendo mediante programas, como “Staying Put/Support Lodgings 18+” o “Going the extra mile scheme” en el Reino Unido, donde se permite que jóvenes permanezcan con su familia de acogida mientras continúan su educación o desarrollan más habilidades para la vida independiente.



© UNICEF/JUN137662/Friedman-Rudovsky

### ¿Debería remunerarse el acogimiento familiar?

En algunos países, las familias de acogida no reciben una remuneración, sino que obtienen cierto apoyo gubernamental en forma de paquetes de alimentos y pequeños subsidios para cubrir las necesidades básicas de los NNA. En otros, solo hay un pago en los casos de acogimiento familiar especializado (p. ej., de NNA con discapacidad), mientras que las modalidades habituales de acogimiento se sustentan a partir de actividades generadoras de ingresos (como es el caso en Uganda). En otras partes, las cuidadoras y cuidadores de acogida reciben no solo una ayuda financiera para cubrir los costos del cuidado de NNA, sino también una remuneración profesional por su trabajo.

Por lo general, las motivaciones detrás del acogimiento son altruistas, pero los factores financieros son importantes a la hora de garantizar que se brinde un cuidado adecuado a los NNA. La realidad es que dar acogida a un NNA puede tener costos altos y, en muchos países, no sería posible sin algún tipo de ayuda financiera.

Una investigación de la Universidad de Oxford (Sebba, 2012) mostró que, si bien las consideraciones financieras no eran una de las principales razones para dar acogida a un NNA, cubrir los costos y reemplazar los ingresos perdidos —por ejemplo, por la terminación de un empleo— era un factor importante a la hora de decidir si proceder o no con el proceso de acogida. Esto es de suma importancia si consideramos que, en ciertas situaciones, las cuidadoras o cuidadores deben resignar su empleo para cuidar de NNA con necesidades especiales o con conductas desafiantes, o en el caso de dar acogida a grupos de hermanos, que puede representar un costo aún mayor.



© UNICEF/UNI134980/Dormino

#### D. Adopción, Kafala y acogimiento de largo plazo

En algunos casos, los NNA requieren soluciones de cuidado alternativo de largo plazo o permanentes. Las modalidades de cuidado alternativo de base familiar de largo plazo pueden incluir acogimiento familiar de largo plazo, tutela especial y adopción a nivel nacional o la Kafala establecida por el derecho islámico. La adopción internacional solo debería ser considerada como último recurso. La elección del mecanismo dependerá de la situación y las necesidades de cada NNA.

La **adopción** corta todo lazo legal entre el NNA y su familia biológica. Se pueden realizar adopciones cerradas o adopciones abiertas. En el primer caso, no existe interacción alguna entre la familia biológica y la familia adoptiva. En el caso de las **adopciones abiertas**, la familia biológica conoce a la familia adoptiva y mantiene posteriormente el contacto con el NNA. Si la madre o el padre del NNA dado en adopción está vivo, deben dar su consentimiento informado para que se proceda con la adopción. Si el bienestar del NNA lo exigiera, se podría emitir una orden judicial que dejara sin efecto los derechos parentales para poder proceder con el pedido de adopción sin el consentimiento de la familia biológica.

En algunos países donde no está culturalmente aceptado otorgarle los derechos parentales a una persona ajena a la familia, se pueden implementar otras opciones de cuidado alternativo de largo plazo, como el acogimiento por familia extensa. En algunos países musulmanes, se utiliza el término “kafala”, establecido en el derecho islámico, para describir una situación similar a la adopción, aunque esta no necesariamente determina la ruptura de los lazos familiares de origen, la transferencia de los derechos de herencia ni el cambio del apellido del NNA.

En algunos países que empezaron recientemente la reforma de sus sistemas de protección infantil, es posible que las soluciones de cuidado alternativo de largo plazo —como la adopción dentro del territorio nacional— sean una realidad lejana, pero deben sentirse inspirados a continuar al ver el ejemplo de Estados como Uganda, que hace poco implementó este tipo de servicios.

Los mecanismos de **acogimiento para la adopción** (que a veces se conoce como “planificación concurrente”) establecen que un bebé o niña o niño menor de 2 años viva con una familia o una madre o padre adoptivos potenciales que, a su vez, estén registrados como familia o madre o padre de acogida, durante el período en que el Poder Judicial dictamina el tipo de cuidado futuro. Esto puede tener distintos resultados. Es posible que se decida que, en pos del interés superior del bebé, viva con su madre o padre biológicos o con otro miembro de su familia.

El **acogimiento familiar de largo plazo** es un mecanismo de acogida permanente que se extiende hasta que el NNA cumple los 18 años. Al igual que con otros tipos de acogimiento familiar, en este caso, el NNA permanece legalmente bajo el cuidado del Estado. La responsabilidad parental no recae sobre la madre o padre de acogida, y la autoridad que determinó la solución de cuidado lleva a cabo revisiones regulares de cada caso.

### E. Acogimiento residencial

Las Directrices de la ONU establecen que “el recurso al acogimiento residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño interesado y redundase en favor de su interés superior” (pár. 21).

Vista la distinción ya establecida entre el cuidado residencial y el cuidado institucional, en casi todos los sistemas de protección infantil, es probable que haya instancias donde sea necesario recurrir al acogimiento residencial de pequeña escala o a la asistencia para la vida independiente —operados estrictamente conforme a los estándares establecidos por las Directrices de la ONU— para garantizar la seguridad, la protección y el cuidado de un NNA.

Puede tratarse, por ejemplo, de casos de adolescentes que hayan tenido experiencias tan traumáticas viviendo en un entorno familiar que ya no se sientan cómodos en ese espacio, o de situaciones donde se requiere cuidado terapéutico especializado para NNA que han sufrido traumas, descuidos o abusos graves, o que tienen necesidades especiales que no pueden ser atendidas en un entorno de cuidado hogareño. En ciertos casos, puede ser conveniente establecer un mecanismo de acogimiento de grupos reducidos para evitar separar a grupos de hermanos.

Los entornos donde se ofrece cuidado residencial deben asemejarse a un entorno de tipo familiar, deben ser de pequeña escala, deben estar ubicados dentro de una comunidad donde los NNA tengan acceso a servicios comunitarios a los que recurren regularmente, y deben tener personal suficiente o cuidadoras y cuidadores que vivan en el lugar que estén adecuadamente capacitados para ofrecer cuidado individual de tipo familiar a todos los NNA que residen ahí.



**Consultar la sección “Diseño de servicios y desarrollo de capacidades” del estudio de Casa Sonrisa**



Implementar el cambio

## Responder a los desafíos del sistema de protección y cuidado

/ Haití



En Haití, el país más pobre del hemisferio occidental, se estima que 1 de cada 5 NNA vive separado de su familia de origen (EMMUS-VI, 2016–2017). El país vive en un constante clima de inestabilidad política, económica y ambiental. Los factores más significativos detrás de la separación familiar incluyen la pobreza; la falta de educación pública de calidad, accesible y gratuita que satisfaga las necesidades de todos los NNA; y la vulnerabilidad al cambio climático, que ha sido la causa de graves desastres naturales, sequías y condiciones que agudizan el hambre y la desnutrición extrema.

### El trabajo infantil doméstico en Haití

En Haití, no es extraño que madres y padres envíen a sus hijos e hijas a los orfanatos con el objetivo de darles una vida mejor: se estima que hay 25.813 NNA en 754 instituciones de todo el país (EDOS 2018). Otra práctica local común es enviar a los NNA a vivir con otras familias, donde reciben cuidado y educación a cambio de servicios de ayuda en el hogar, lo que constituye una forma de trabajo doméstico. De esta forma, muchos NNA son separados de su familia y ven sus derechos básicos vulnerados, ya que a menudo se les niega educación y se les brinda cuidado de baja calidad bajo condiciones de servidumbre. Aproximadamente 400.000 NNA en Haití realizan trabajos domésticos y se estima que alrededor de la mitad (207.000) está sometida a alguna forma de trabajo doméstico abusivo (Lunde, Liu y Pedersen, 2014). Esto puede incluir la prohibición de acceder a oportunidades educativas mientras realizan trabajo doméstico, experiencias de abuso físico y psicológico, el empleo de menores de 15 años para tareas en el hogar y trabajo doméstico que pudiere dañar la salud mental o física del NNA. Si bien es cierto que no todos los NNA son separados de su familia, ya que algunos pueden residir en el hogar familiar y realizar trabajo doméstico durante el día, muchos de ellos sí son separados del seno familiar.

Estas prácticas están intrínsecamente relacionadas con el cuidado institucional, ya que ambos son el resultado de los factores de riesgo y la falta de apoyo familiar y de opciones de cuidado alternativo. Fortalecer a las familias mediante apoyo económico, educación, salud y otras oportunidades es vital para evitar que enfrenten situaciones de tal vulnerabilidad y riesgo. Cabe destacar que el cuidado institucional no es una alternativa adecuada para ningún NNA, incluidos los que realizan trabajo doméstico. Si bien el camino hacia la reunificación o el fortalecimiento familiar puede ser difícil de transitar, es importante priorizar el interés superior del NNA y evitar trasladarlo de un entorno de cuidado inseguro a otro.

El sector de protección infantil de Haití está trabajando para hacer frente al trabajo infantil doméstico (que afecta desproporcionadamente a las niñas) mediante la participación comunitaria, la prestación de servicios individuales y el apoyo a las familias. De esta forma, trabaja con las personas, las familias y las comunidades para promover normas positivas de preservación familiar con el fin de evitar la separación y la posterior asignación de los NNA al trabajo doméstico. Diversos sectores de la sociedad civil y el Gobierno trabajan para promover la adopción del código de protección infantil que busca instaurar la igualdad de género y normas sociales positivas para la protección de NNA. Entre las iniciativas de concientización, también se incluyen revisiones al código de trabajo para incluir disposiciones relativas al trabajo infantil doméstico y una lista de tareas peligrosas prohibidas para los NNA. El Gobierno de Haití ratificó la CDN (1994) y los Convenios núm. 138 y 182 de la OIT (2007). Actualmente se está revisando el código de trabajo para alinearlos con los convenios ratificados, al tiempo que se trabaja para lograr la ratificación del convenio núm. 189 de la OIT sobre el trabajo doméstico.

Recomendamos leer el [informe de tabulación de FAFO](#) sobre los NNA que realizan trabajo doméstico en Haití (2014)

### La migración entre Haití y República Dominicana

El flujo migratorio no regulado entre Haití y República Dominicana (RD) es considerado uno de los corredores migratorios intrarregionales más importantes del Caribe (McAuliffe y Ruhs, 2017). En 2013, la sentencia TC 168/13 del Tribunal Constitucional de RD revisó de forma retroactiva una disposición relativa a la adquisición de la nacionalidad incorporada en la Constitución de 2010 y, en consecuencia, revocó la nacionalidad dominicana de miles de dominicanos descendientes de haitianos. A raíz de este dictamen, todas las personas nacidas en RD entre 1929 y 2010 de padre y madre migrantes con estado migratorio irregular ya no serían consideradas dominicanas.

Las relaciones entre Haití y RD siempre han sido tensas y, según los informes, los haitianos que viven en RD suelen enfrentar cierto grado de discriminación. El 12 de marzo de 2018, la actitud cada vez más hostil hacia la población haitiana generó un aumento de las deportaciones y de regresos espontáneos en el área fronteriza de Pedernales/Anse-à-Pitres.

Uno de los factores que lleva a los NNA a cruzar la frontera hacia RD es la continua inestabilidad socioeconómica en Haití. Estos NNA pueden llegar a ser sometidos a condiciones laborales perjudiciales, abusos de parte de la autoridad y la separación familiar durante la deportación o el proceso de devolución (*refoulement*). La mayoría son adolescentes en busca de oportunidades laborales al otro lado de la frontera. Entre agosto de 2015 y diciembre de 2017, distintas entidades que monitorean la frontera registraron el cruce de más de 200.000 personas —entre ellas, casi 3500 NNA no acompañados— a lo largo de 50 de los 141 pasos fronterizos. Solo en 2017, se identificó a 1109 de los NNA no acompañados, de los cuales 790 (73 %) se reencontraron con miembros de su familia. El resto de los NNA han sido derivados a centros de cuidado residencial, a familias de acogida o han cumplido 18 años y viven de manera independiente.

El Gobierno de RD se ha comprometido a no deportar a NNA o a familias con NNA, en virtud del interés superior de los NNA. Sin embargo, hay grupos haitianos en defensa de los derechos humanos que siguen reportando casos de deportación de NNA sin el debido proceso. UNICEF República Dominicana mantiene a observadores permanentes en los tres pasos fronterizos oficiales (que incluyen el paso Elías Piña/Belladère). Desde junio de 2016, 899 NNA en proceso de deportación fueron devueltos a su familia en RD (391 del paso Elías Piña/Belladère) y se revocó la orden de deportación de 692 personas adultas con NNA en el país (355 de Elías Piña/Belladère). Asimismo, 798 NNA haitianos sin familia en la RD fueron puestos bajo la tutela de las autoridades de Haití o de ONG asociadas para proceder a la reunificación familiar en Haití (217 de Elías Piña/Belladère). Como se trata en su mayoría de adolescentes, a menudo saben cómo localizar a su familia y pueden reunirse con ella luego de un breve periodo en tránsito.

## 5 estrategias para la desinstitucionalización

### 4. Transición

Una de las cuestiones clave de la desinstitucionalización es poder gestionar el cambio en la vida de los NNAJ. Esto se evidencia, especialmente, en el momento de la transición del cuidado institucional.

Es importante analizar este paso principalmente desde la perspectiva del NNA. El cambio puede ser difícil para cualquiera, pero toma mayores dimensiones cuando se trata de NNA que ya han vivido muchos cambios en su corta vida y que, probablemente, hayan sufrido situaciones traumáticas.

Cuando se ve desde la perspectiva del NNA, se vuelve evidente la importancia de realizar los pasos previos de compromiso y evaluación: esto destaca cómo cada paso se sustenta en el anterior y por qué es necesario llevar a cabo todos los procesos de desinstitucionalización en paralelo.

#### Cómo prepararse para una transición exitosa

##### Asegúrense de contar con las personas correctas para la tarea

Se debería formar un equipo capacitado con especialistas en trabajo social, psicología, apoyo familiar, cuidadoras y cuidadores relevantes con quien el NNAJ haya desarrollado una relación positiva y de confianza. El equipo debe estar liderado por la persona que lleva el caso.

##### Creen un cronograma de acción realista que equilibre el tiempo necesario para forjar confianza y el impulso del cambio

En la planificación de la reforma, se deben tener en cuenta dos aspectos del proceso que, a primera vista, pueden parecer contradictorios. Por un lado, el equipo profesional necesita suficiente tiempo para entablar una relación de confianza con los NNAJ, el personal de las instituciones y las comunidades locales. Después de todo, a los NNA les puede resultar particularmente difícil confiar en que las personas adultas prioricen sus intereses debido a los efectos que la institucionalización tiene en su capacidad de formar vínculos sanos.

Por otro lado, el proceso debe avanzar con suficiente rapidez como para que las evaluaciones de los NNA no queden desactualizadas y se gane impulso para encontrar soluciones **idóneas** para cada NNA de la institución en transición. Para más información, recomendamos leer la sección “Determinación de la modalidad de acogimiento más adecuada” de las [Directrices de la ONU](#) (p. 12).

Desde el principio de la etapa de evaluación hasta el final de la transición, debería haber un marco de acción claro, programado para que se lleve a cabo en un plazo temporal definido, que puede llegar a extenderse hasta 18 meses.

##### Asegúrense de mantener el compromiso iniciado al comienzo del proceso.

Se debe preparar a los NNA para minimizar el trauma y el malestar del cambio: para eso, deben confiar en las personas que llevan adelante el proceso y recibir la ayuda necesaria para ver el cambio como algo positivo. Si no se prepara adecuadamente a los NNA, es probable que desconfíen y se resistan al cambio, lo que aumentará las probabilidades de que la transición fracase. Es crucial darles a los NNA oportunidades para preguntar, cuestionar e, incluso, resistirse en un principio al cambio.

De la misma forma, se debe involucrar activamente al personal de las instituciones en el proceso, ya que su resistencia presentaría un desafío adicional. Además, algunos podrían desempeñar otras tareas relacionadas con el cuidado, por ejemplo, pueden pasar a ser cuidadoras y cuidadores de acogida o sumarse a los servicios preventivos establecidos como parte del proceso. Al alentarlos a participar en la transición de los NNA, también se los ayuda a hacer su propia transición en el rol que ocupan en el sistema de cuidado infantil. Por último, para que la transición tenga éxito, es crítico involucrar a toda la comunidad que rodea a la institución; no se debe subestimar su importancia.



#### Compromiso y apoyo continuos

No se puede trasladar a un NNA en contra de su voluntad. Es importante tomar en consideración sus deseos, tanto antes como durante el proceso de transición. Por lo general, no es extraño que, inicialmente, un NNA tenga miedo, se oponga a un traslado o rechace la idea de cambiar de mecanismo de cuidado, pero que después disfrute el cambio y sea feliz con la nueva situación. Los cambios de todo tipo, incluso aquellos que nos alejan de situaciones negativas, pueden generar un sentimiento de pérdida. Incluso si no es inesperado, es posible que algunos aspectos del cambio sean muy difíciles de aceptar. A veces, puede que no sea posible rastrear a las familias de origen, que no pueda realizarse la reunificación familiar o que, a algunos NNA, abandonar el único hogar que han conocido les genere mucha ansiedad. Además de mantener un compromiso continuo y respetuoso, es necesario que el proceso de transición incluya apoyo especializado para NNA, incluida la **asistencia emocional y psicológica**. A medida que crecen y se acercan a la edad de egreso, es importante conectar a las personas jóvenes con modos de apoyo adecuados a sus necesidades y al objetivo de ayudarlos a alcanzar su independencia luego de vivir en la institución.



© UNICEF/UNI134983/Dormino

### Asegúrense de trabajar a partir de evaluaciones en tiempo real

La etapa de **evaluación del contexto** de una institución para determinar cómo y por qué ingresan los NNA habrá guiado el diseño de los servicios que, para esta altura, ya deberían estar operativos. Si bien seguramente se habrá dado prioridad a los servicios preventivos (en caso de que no existieran previamente), ya debería haber un nuevo ecosistema —sin importar su escala— de servicios de cuidado alternativo para atender las necesidades de los NNA y las familias en las comunidades circundantes. De esta forma, el equipo de coordinación podría brindar soluciones idóneas y adecuadas para quienes egresan de la institución, priorizando el interés superior de cada NNA.

En esta fase, se debería revisar todas las **evaluaciones de los NNA** (Paso 2) que se hayan realizado, para garantizar que continúen siendo relevantes o, de lo contrario, actualizarlas. Las nuevas evaluaciones que se realicen deben mantenerse siempre actualizadas, en especial cuando se trata de niñas y niños pequeños, cuyas necesidades cambian rápida y continuamente a medida que crecen. Estas evaluaciones deben estar a cargo de profesionales, analizar todas las áreas de desarrollo y detallar toda necesidad especial o información específica que podría ayudar a definir una solución de acogimiento. No se debe trasladar a ningún NNA sin tener antes una recomendación clara y por escrito que sugiera una solución idónea, junto con un plan individual de transición y apoyo, que haya surgido como resultado de la evaluación del NNA y de su participación.

### Hora de sincerarse: ¿se cumplen realmente los requisitos?

Antes de embarcarse en un programa para realizar la transición de NNA institucionalizados, es crucial garantizar que estén dadas las condiciones fundamentales para lograr el cambio ([ver p. 72](#)). Si no es así, primero hay que continuar con ese trabajo antes de proceder.

Las evaluaciones para preparar las soluciones de acogimiento deben ser sumamente exhaustivas y deben actualizarse continuamente. Deben incluir, como mínimo, información sobre el comportamiento del NNA, su historial médico, registros terapéuticos (si los hubiera) y registros educativos. También debe haber información detallada sobre la familia y los parientes, en especial, hermanos, hermanas y amistades, de modo que, dentro de lo posible, los NNA puedan ser trasladados al nuevo entorno y preparados junto con su grupo cercano. Siempre que sea posible, se debe involucrar a las madres y los padres en la toma de decisiones y en la planificación, pero las soluciones deben guiarse únicamente por el interés superior del NNA, sin influencia externa.

### Asegúrense de que su equipo, que cuenta con la financiación y los recursos necesarios, planifique hasta el último detalle antes de comenzar el traslado de los NNA

Una vez que se hayan realizado evaluaciones exhaustivas, se debe elaborar un plan de transición individual para cada NNA, con todos los detalles específicos de la medida de cuidado de base familiar que se está preparando en cada caso.

Se debe establecer una fecha estimada de cuándo se completará la etapa de preparación. Es importante que la fecha sea aproximada, para evitar empezar el programa demasiado temprano o demasiado tarde. Se requerirá flexibilidad y un gran nivel de atención con respecto a las necesidades de los NNA y su familia.

El equipo de coordinación deberá conocer el nivel de información que tiene la familia biológica o de acogida que estará a cargo del NNA y abordar toda falta de comprensión o de habilidades para que puedan participar de la elaboración del plan de cuidado y de la solución acordada.

Se deberá conocer y considerar el contexto del entorno de acogimiento de cada NNA según corresponda. Por ejemplo, si un NNA no puede ser reintegrado a su familia hasta que su padre o madre sea dado de alta de un hospital o recupere su libertad, o si se requiere más tiempo para desarrollar ciertos servicios de cuidado alternativo, entonces puede que sea necesario buscar una medida transitoria. Sin embargo, hay que destacar que, idealmente, la transición para salir de una institución debería ser el último paso hacia una solución definitiva y que es necesario evaluar el costo/beneficio de una medida transitoria.

Ningún NNA debe ser trasladado a otra institución bajo ningún tipo de circunstancias.

Solo se podrá programar adecuadamente un plan para la transición cuando se haya reunido toda la información necesaria y cuando se hayan tomado en consideración todos los aspectos relevantes sobre el contexto. La planificación, las habilidades de gestión del proyecto y un excelente apoyo administrativo son elementos esenciales para el éxito.

Se debe evaluar la situación de cada NNA, sin excepción. Se puede priorizar a niñas y niños menores de tres años y a nuevos ingresantes, pero **es necesario hacer planes para cada NNA. No se puede dejar a nadie atrás.** Posiblemente, preparar la transición de NNA con necesidades especiales o con discapacidad tomará más tiempo y debería abordarse mediante sesiones individuales con personal especializado y con sesiones grupales mediadas por profesionales capacitados.

### Los principios que sustentan una transición segura y exitosa

Todas las agencias involucradas deberán aceptar los siguientes principios para la transición:

1. El interés superior del NNA y las disposiciones establecidas en la CDN y en las Directrices de la ONU deben ser los principios regentes que primen sobre todos los otros.
2. Ningún NNA debe ser trasladado de una institución a otra, a menos que esto sea en pos de sus intereses y sea solo una medida temporaria.
3. A medida que se cierran los servicios de cuidado institucional, no se debe dejar a nadie atrás. Se deben realizar todos los esfuerzos necesarios para brindar el tipo de cuidado alternativo más adecuado para cada NNA, más allá de su edad o sus capacidades.
4. Ante la búsqueda de alternativas al cuidado institucional, primero se debe hacer todo lo posible para reintegrar al NNA a su familia biológica, siempre que sea seguro y adecuado. En los casos en los que eso no sea posible, se debe recurrir a alternativas de tipo familiar: primero, el acogimiento por la familia extensa y, luego, el acogimiento por una familia ajena o la adopción. Debe haber servicios de transición disponibles para jóvenes que egresan del sistema de cuidado. Los NNA con discapacidad deben recibir el nivel de apoyo adecuado para poder gozar de su derecho a vivir en familia y en comunidad.
5. Los hermanos y hermanas deben ser reunidos siempre que sea posible y adecuado.
6. Los edificios que actualmente se utilizan como instituciones que se cerrarán durante el programa no deben utilizarse para brindar cuidado residencial para NNA.
7. Se debe garantizar que todas las intervenciones realizadas no sean perjudiciales y que conlleven beneficios de largo plazo para las familias y las comunidades.
8. Todas las intervenciones deben hacer que las comunidades sean más resilientes a la adversidad y a los desastres.
9. Las autoridades gubernamentales (del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial) y las personas a cargo de la elaboración de políticas serán responsables de las mejoras a los sistemas de protección y cuidado infantil.



La transición debe ser gradual, debe contar con el respaldo adecuado y, lo más importante aún, los NNA deben ser parte: su perspectiva, sus voces y sus deseos deben ser tenidos en cuenta y deben guiar todas las acciones posteriores.



Dra. Delia Pop



Consultar la sección “Transición” del estudio de Casa Sonrisa

### La transición a otros mecanismos de cuidado: consejos para la gestión de casos

Al momento de la transición de NNA de una institución al cuidado de base familiar y comunitaria, se debe elaborar y documentar un procedimiento de gestión de casos para cada NNA con el fin de garantizar que prime su interés superior. Algunas recomendaciones a incluir entre estas medidas:

- una evaluación detallada de la salud, el desarrollo, las necesidades y los deseos del NNA;
- una evaluación completa y una investigación para rastrear a la familia;
- consultas con profesionales, miembros de la comunidad, autoridades locales, ONG, etc.;
- una recomendación escrita del mecanismo propuesto, junto con su justificación y una evaluación de riesgos, de acuerdo con los procedimientos nacionales de gestión de casos.

Estas son algunas acciones para garantizar un cambio de mecanismo de cuidado exitoso:

- Elaboren un plan individual de desarrollo y cuidado para dar apoyo al NNA. Por ejemplo, analicen problemas de conducta asociados con el apego o el miedo al cambio, consideren retrasos en el desarrollo antes y después del traslado, garanticen que se mantengan los lazos de hermandad y amistad, verifiquen que se cumpla con sus necesidades educativas.
- Realicen sesiones individuales y grupales con los NNA para prepararlos, darles contención y escucharlos.
- Aborden las necesidades relacionadas con el nuevo entorno. Esto incluye capacitar a las familias de acogida y asignarlas específicamente; brindar asistencia para la reintegración familiar en forma de apoyo material, educación sobre habilidades parentales, servicio de guardería o medios de generación de ingresos; o proporcionar un entorno de asistencia para la vida independiente.
- Fomenten un acercamiento gradual entre el NNA, su nuevo entorno y la familia de acogida mediante una serie de visitas. Por ejemplo, este proceso gradual puede comenzar con encuentros supervisados en la institución y encuentros supervisados en el nuevo entorno y luego pasar a visitas sin supervisión donde el NNA puede pasar la noche en su nuevo hogar, hasta su traslado definitivo.
- Activen recursos dentro de la comunidad y conecten a las familias con esos recursos para que puedan obtener apoyo familiar y para los NNA.
- Ofrezcan mecanismos de apoyo luego del traslado para facilitar la transición al nuevo entorno de cuidado.
- Hagan un seguimiento regular del bienestar del NNA y de la familia para verificar el progreso del plan original y hacer modificaciones de ser necesario.



## 5 estrategias para la desinstitucionalización

### 5. Apoyo, monitoreo y evaluación

Este paso se superpone con el periodo de transición (Paso 4), dado que no espera a que todos los NNA hayan atravesado el proceso: es una etapa individual que empieza cuando cada NNA comienza su nueva vida fuera de la institución.

Una vez que un NNA completa la transición del cuidado institucional y es derivado a la solución de acogimiento acordada, devuelto a su madre o padre biológicos o llevado con su familia extendida, es necesario enfocarse en el apoyo posterior. Deben planificar los mecanismos de apoyo que habrá para el NNA, su familia o los cuidadores o cuidadoras que trabajan en hogares para pequeños grupos u otros contextos de cuidado residencial.

Los tipos de apoyo necesarios en cada caso y su alcance estarán determinados por el contexto local, por los resultados de la etapa de evaluación y por las necesidades específicas de los NNA. Asimismo, todo deberá quedar asentado en los planes individuales de transición. Por lo tanto, la preparación de las propuestas de apoyo y monitoreo posteriores comienza con antelación y se ejecuta al mismo tiempo que la planificación de la transición. De esta forma, se podrá garantizar que estén disponibles para los NNA y las familias cuando los necesiten.

Los servicios de apoyo y monitoreo postacogimiento pueden estar a cargo de un conjunto adecuado de profesionales del área social y equipos voluntarios capacitados de la comunidad, según el contexto local.

Los servicios de apoyo disponibles deberían incluir las siguientes opciones:

- apoyo personalizado;
- asistencia psicológica;
- sesiones individuales y grupales;
- reuniones con todo el grupo familiar.

El acogimiento familiar no resuelve en sí mismo las dificultades que probablemente haya causado la institucionalización en los NNAJ. La **calidad** del nuevo entorno familiar es un factor importante en los resultados de cada NNA. Si bien vivir en un entorno familiar de gran contención puede ayudar a formar relaciones estrechas dentro de la unidad familiar, muchos NNA que han crecido en instituciones aún tendrán problemas para interactuar con sus pares y con personas adultas fuera de la unidad familiar. El apoyo y el monitoreo postacogimiento son elementos cruciales para garantizar la calidad del cuidado, sin importar de qué modalidad se trate, ya sea la reintegración a la madre o padre biológicos o a su familia extensa, el acogimiento por una familia ajena, la adopción o el cuidado residencial de tipo familiar.

**Monitorear** una serie de indicadores definidos previamente es una parte vital en cualquier programa de seguimiento posterior. Un buen sistema de monitoreo y evaluación les permitirá:

- a) comprender mejor el nivel de efectividad del programa y de las decisiones de cuidado de cada NNA;
- b) obtener información y datos de los resultados que están alcanzando los NNA y su familia una vez que se reinsertan en la comunidad.

El monitoreo y la evaluación son vitales porque permiten que los equipos aprendan de sus errores y sus experiencias —tanto positivas como negativas— y puedan implementar mecanismos para evitar resultados negativos en el futuro. Para lograr el éxito de los programas individuales y de la reforma en general, es fundamental documentar qué funciona, comprender dónde están las brechas en el sistema y estar dispuestos a compartir las lecciones aprendidas.

La información y el análisis a nivel individual deberían llevar a intervenciones de apoyo para las familias y los NNA.

El equipo de profesionales a cargo de la gestión de casos debería emplear un conjunto de herramientas predefinido para recopilar datos sobre una variedad de indicadores, que serán monitoreados durante la fase de apoyo y ayudarán a dar por concluida la intervención y cerrar el caso.

Es importante recopilar indicadores de forma independiente mediante autoevaluaciones y encuentros con los NNA y su familia, usando herramientas detalladas que permitan evaluar los siguientes parámetros:

#### El desarrollo infantil

El equipo de trabajo deberá evaluar el progreso de desarrollo en cuanto a la salud, la educación, el desarrollo emocional y de comportamiento, el sentido de identidad, las relaciones familiares y sociales, el modo de presentación social y las habilidades de autocuidado de los NNA.

#### La calidad de vida y del cuidado familiar

El propósito de las evaluaciones de las condiciones habitacionales, las relaciones familiares y sociales, la educación, la salud y la economía del hogar es garantizar que los NNA tengan lo necesario para prosperar dentro de su nuevo entorno familiar.

#### La calidad del cuidado en hogares para pequeños grupos

Es necesario evaluar todos los servicios residenciales desarrollados para ayudar en la transición hacia la desinstitucionalización en función de tres parámetros.

**NNA:** planes individuales de cuidado, necesidades individuales, acceso a otros servicios

**Personal:** capacitación y supervisión del personal

**Entorno físico:** ubicación, espacios interiores, espacio al aire libre, instalaciones, equipamiento del hogar y nivel de limpieza e higiene

(Para más información sobre los estándares de cuidado residencial y parámetros para medir la idoneidad de un mecanismo, recomendamos consultar las Directrices de la ONU).

Además de evaluar y monitorear el estado de los NNA, las familias y los servicios, el gobierno también debe considerar la capacidad de organización de las autoridades a cargo del sistema de cuidado infantil. Este grupo a evaluar debe incluir a la dirección, a la coordinación de los departamentos involucrados y a especialistas que ocupan un puesto gerencial en la autoridad bajo evaluación. La evaluación debe analizar la capacidad, el poder de acción y la cultura organizacional de dicho grupo.

Las tareas de monitoreo y evaluación no deberían ser solo un casillero más en una larga lista de requisitos ni tampoco deben interpretarse de forma demasiado específica, ya que todo aprendizaje es vital, en especial cuando se trata de hacer un cambio innovador. Después de todo, sus aprendizajes serán muy valiosos para ayudar a otros grupos que quieran replicar este ejercicio con el fin de escalar el proceso a nivel nacional y sostener el cambio en el tiempo.

### Un compromiso continuo con los NNAJ

Las voces y las perspectivas de los NNAJ deben ser escuchadas a lo largo de las fases de preparación, acogimiento y monitoreo, y deben ser consultadas para la toma de decisiones, según su edad. Es posible que los NNA tengan sus preferencias respecto de dónde y con quiénes quieren vivir, que dependerán de sus lazos familiares, de situaciones de violencia o abuso doméstico, de su educación, de sus amistades, de sus aspiraciones y más. Una vez derivados a un entorno familiar, es crítico dialogar regularmente con los NNA, sin importar su edad, sobre su integración a la familia y a la comunidad, y conocer sus inquietudes. Esto también se aplica a jóvenes mayores de edad que egresaron del sistema de cuidado y que viven por primera vez de forma independiente.

El análisis de los datos de las evaluaciones —tanto cualitativos como cuantitativos— deberían garantizar que las lecciones aprendidas del éxito del programa se implementen en la posterior gestión de los casos; esa información es clave para poder sostener los servicios que se han desarrollado gracias a la mayor disponibilidad de financiación y de recursos.

Además, el intercambio abierto de estos datos promueve un enfoque centrado en la niñez para todos los servicios y aumenta la probabilidad de que se inicien otros programas de desinstitucionalización futuros en otras regiones o a nivel nacional. En consecuencia, se deben diseñar sistemas de monitoreo a nivel local y regional que luego permitan una integración con otros sistemas nacionales de recopilación de datos.

**La información reunida respecto de todos los NNA que han completado la transición del cuidado institucional a otros mecanismos alternativos puede y debe guiar las políticas futuras,** así como ayudar a reasignar fondos y recursos humanos. En el proceso de monitoreo y evaluación, también deben incluirse revisiones profesionales del personal y de los equipos voluntarios que fueron capacitados durante la fase inicial para garantizar la mejora continua del contenido de capacitación y de los programas de mentoría, lo que, a su vez, ayudará a mejorar los nuevos servicios.



**Consultar la sección “Apoyo, monitoreo y evaluación” del estudio de Casa Sonrisa**

# Sostener el cambio



“  
A los 18, se te viene el mundo encima. Tenés que empezar a trabajar, tenés que saber armar un CV, tenés que saber cómo presentarte en una entrevista, tenés que saber manejarte por tu cuenta. Y viene todo junto.  
”

Joven egresada, Argentina

A lo largo de esta hoja de ruta, hemos argumentado que la desinstitucionalización puede impulsar la reforma del sistema de protección y cuidado infantil al ofrecer una dirección hacia la cual enfocar acciones continuas guiadas por evidencias y por los derechos de la niñez, en línea con las Directrices de la ONU.

Una de las razones clave detrás de este enfoque es que, por su misma naturaleza, propone un marco de

acción claro y un impulso profesional para proteger la vida de NNA. Un sistema de protección y cuidado infantil sostenible es aquel que cuenta con un plantel de personal consolidado y financiación adecuada. El personal consolidado es aquel que cuenta con financiación adecuada e inversión continua para su capacitación y desarrollo. Este tipo de sistema trabaja en función del interés superior de NNA y conforme a los derechos de la niñez. Además, es mejor, más efectivo y más económico para los gobiernos y la sociedad en general. Si se sostiene en el tiempo la provisión de servicios de fortalecimiento familiar junto con mecanismos efectivos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, la cantidad de NNA que necesitan recurrir a los cuidados alternativos debería disminuir con el correr del tiempo.

Hasta el momento, hemos delineado el proceso de preparación para la reforma, hemos descrito las condiciones clave que deben cumplirse antes de comenzar un programa de desinstitucionalización y hemos analizado los cinco pasos clave de un programa de dichas características. En la siguiente sección, exploraremos algunas orientaciones para sostener este cambio e impulsar estas acciones para escalar a nivel nacional. Es importante recalcar que los impulsores clave en este programa de cambio sostenido son la calidad, el aprendizaje, la financiación y la influencia en la esfera de elaboración de políticas y el entorno legislativo.



Consultar la sección “Sostener el cambio” del estudio de Casa Sonrisa

## GENERAR LAS CONDICIONES

### ALLANAR EL TERRENO

- UN LENGUAJE COMÚN
- LIDERAZGO GUBERNAMENTAL
- COLABORACIÓN CON OSC
- COMPROMISO DE INVERTIR EN LA NIÑEZ

### PONER EN MARCHA EL CAMBIO

- VOLUNTAD POLÍTICA
- EVIDENCIA Y CONOCIMIENTOS
- CAPACIDAD PARA LOGRAR EL CAMBIO
- FINANCIACIÓN

## IMPLEMENTAR

### 5 ESTRATEGIAS PARA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

Y las herramientas que la harán posible



## SOSTENER

### SOSTENER EL CAMBIO

Checklist final para garantizar la continuidad del cambio

- CALIDAD
- APRENDIZAJE
- FINANCIACIÓN
- INFLUENCIA

# Sostener el cambio

## 1. Calidad

Es evidente que el cuidado institucional no responde al interés superior de los NNA y debe ser eliminado gradualmente de las opciones de cuidado infantil. Para garantizar la calidad, es necesario poner a los NNA en el centro de los sistemas de protección y cuidado infantil. La transición no solo debe ser diseñada para los NNA, sino también con su participación y debe responder con una solución adecuada a las necesidades y las circunstancias de cada uno. La participación de NNAJ, un método de

cuidado personalizado, la seguridad y la inclusión son elementos críticos que no pueden faltar en un sistema de cuidado infantil efectivo y que llevan a obtener los mejores resultados. El feedback y los resultados de los NNA deben guiar el proceso, ayudar a perfeccionar las herramientas e informar la práctica. El objetivo es no dejar a nadie atrás y que todos cuenten con el apoyo necesario para crecer y prosperar en un entorno familiar seguro y lleno de amor.



© UNICEF/UNI137674/Friedman-Rudovsky

### La participación de NNA

La participación significativa de NNA es crítica para garantizar que prime su interés superior, tanto a nivel de las decisiones de cuidado individuales como a nivel de la reforma nacional. De hecho, su participación es uno de los principios clave de la CDN. Es imperativo darles oportunidades a los NNA —en especial a quienes están en el sistema de cuidado o que están en riesgo de ser separados de su familia— de influir en la toma de decisiones que afectan su vida para generar un cambio positivo. De esta forma, pueden tener un rol significativo como agentes de la transformación en todas las fases, desde la preparación inicial y la implementación hasta la etapa de monitoreo, de acuerdo con la evolución de sus capacidades y el desarrollo gradual de su autonomía.

Es vital que consulten a los NNA a la hora de decidir su transición individual del cuidado institucional a un entorno de base comunitaria. Los equipos profesionales deben involucrarlos en los procesos de toma de decisiones relacionados con la planificación y la solución de acogimiento, y asegurarse de que tengan oportunidades de expresar sus sentimientos, preferencias e inquietudes durante las etapas de planificación, preparación y monitoreo de su transición. Los métodos incluyen realizar actividades adecuadas para NNA, generar espacios de diálogo e interactuar con defensores de los derechos de la niñez y con personas adultas de confianza.

Si bien los NNA pueden formar y expresar sus opiniones desde una edad muy temprana, la naturaleza de su participación y el alcance de las decisiones en las que estarán involucrados evolucionarán conforme pasen los años y desarrollen sus capacidades. La participación de las niñas y niños más pequeños estará limitada, en gran medida, a cuestiones relacionadas con su entorno inmediato dentro de la familia, las instalaciones de cuidado y su comunidad local.

A medida que crezcan y desarrollen sus capacidades, podrán ir ampliando sus horizontes y participar en cuestiones más amplias que les competen, desde su entorno inmediato hasta problemáticas de carácter internacional. Es necesario involucrar tanto a los NNA en el sistema de cuidado como a quienes egresaron —incluidas las personas mayores de 18 años— en el desarrollo de estrategias gubernamentales y de planes para la desinstitutionalización y la reforma del cuidado infantil, así como en los mecanismos de monitoreo y mejora de los esfuerzos a nivel local y nacional.

### Checklist para la participación

- Informen y apoyen a los NNA para que puedan comprender los cambios que están sucediendo en su entorno de cuidado.
- Asegúrense de que los mensajes estén disponibles en formatos que sean adecuados para la edad de los NNA, para su nivel de desarrollo y para NNA con discapacidad.
- Involucren a los NNA en los procesos de planificación y de toma de decisiones respecto de su cuidado. Escuchen sus opiniones, sentimientos, preferencias e inquietudes.
- Creen espacios donde NNAJ puedan compartir sus experiencias e influir en las estrategias nacionales y los planes de reforma del cuidado infantil. Fomenten la participación activa de NNA en el sistema y de personas egresadas en las etapas de desarrollo, implementación y monitoreo.
- Utilicen esta evidencia para adaptar sus estrategias y evaluar sus prácticas. Vayan más allá de las apariencias y garanticen que sus políticas y prácticas se basen en la evidencia ofrecida por NNA.

“  
 Muchas veces, vivir en una situación complicada hace que tu proyecto de vida sea el día a día, sin mirar más allá.  
 ”

Joven egresada, Argentina

**Un método de cuidado personalizado**

Un buen sistema de cuidado infantil se basa en proporcionar atención y cuidado adecuados y personalizados según las necesidades individuales del NNA y de la persona responsable de su cuidado. Por eso, debe centrarse en la importancia del apego, el vínculo y la personalización del cuidado, y reconocer la asistencia que necesitan las cuidadoras y cuidadores para brindar la atención adecuada.

**La seguridad**

La seguridad es un pilar fundamental en un sistema de protección y cuidado sólido que evita la explotación y el abuso infantil. Todo el personal debe defender los más altos estándares de seguridad y recibir capacitación para garantizar la integridad de NNA. A su vez, es esencial contar con una variedad de procedimientos y servicios de apoyo para reducir la violencia a nivel familiar y comunitario. Debe haber sistemas de denuncia y monitoreo, como líneas de ayuda directa y servicios de asistencia, para los NNA en el sistema y para la comunidad.

**No dejar a nadie atrás**

Uno de los aspectos centrales de un sistema de protección y cuidado infantil fuerte es su inclusividad total. Este principio está alineado con la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con el fundamento de “no dejar a nadie atrás”. En general, es mucho más probable que los NNA con discapacidad terminen bajo cuidado institucional (en un volumen desproporcionadamente mayor que los NNA sin discapacidad) y es menos probable que sean incluidos en los esfuerzos de transición de las instituciones al cuidado de tipo familiar. Es importante evitar caer en esta trampa y dirigir proactivamente las estrategias, los servicios y el desarrollo de capacidades hacia promover la elección, el control y la inclusión de NNA con discapacidad, NNA migrantes y otros NNA con mayor vulnerabilidad a ser dejados atrás.

**Los resultados de NNA**

Mejorar los resultados de los NNA es el propósito final de la desinstitutionalización y la reforma del sistema de cuidado infantil. Para obtener resultados positivos, se requiere una transición debidamente planificada y consensuada para pasar de los mecanismos institucionales al cuidado de base familiar y comunitaria, así como intervenciones exitosas que ayuden a prevenir la separación familiar. Por eso, a medida que desarrollan, prueban y adaptan su metodología de desinstitutionalización, deben recopilar evidencias de los resultados de los NNA y las familias y usarlas para informar sus prácticas y políticas.



© UNICEF/UNI134976/Dormino

**Por qué es importante contar con la participación de la niñez y la juventud**

**La participación contribuye al desarrollo personal:** ayuda a que los NNA desarrollen su autoestima, sus habilidades cognitivas, sus habilidades sociales y el respeto por los demás. Cuando los NNAJ aprenden a comunicar sus opiniones, asumir responsabilidades y tomar decisiones, desarrollan un sentido de pertenencia, de justicia, de responsabilidad y de solidaridad.

**La participación lleva a mejores decisiones y resultados:** las personas adultas no siempre conocen lo suficiente sobre la vida de los NNA como para tomar decisiones efectivas e informadas para la elaboración de leyes, políticas y programas de cuidado infantil. Los NNA tienen una base de conocimientos única sobre su vida, sus necesidades y sus inquietudes, junto con ideas y opiniones que surgen de la experiencia directa. Las decisiones que se nutran de estas perspectivas serán más relevantes, efectivas y sostenibles.

**La participación ayuda a proteger a NNA:** el derecho a expresar opiniones y que estas sean tomadas en cuenta es una herramienta poderosa para enfrentar situaciones de violencia, abuso, amenazas, injusticia y discriminación. Se podrá hacer frente a la violencia infantil y otras violaciones a sus derechos de forma más efectiva si se les da a los mismos NNA el espacio para comunicar lo que les sucede y los mecanismos necesarios para expresar sus inquietudes.

**La participación contribuye a fomentar el interés cívico, la tolerancia y el respeto por los demás:** respetar a NNA y darles oportunidades de participar en cuestiones que les afectan los motiva a creer en sí mismos, a ganar confianza y a aprender a negociar las decisiones con otras personas.

**La participación fortalece la cadena de responsabilidad:** involucrarse en cuestiones por resolver en la comunidad local no solo contribuye a la participación cívica, sino que también mejora la capacidad de responsabilizar a los gobiernos y a otros garantes de derechos. Conocer los derechos propios, desarrollar las habilidades de participación, ganar confianza para usar y recopilar información, entablar el diálogo con otras partes y comprender las responsabilidades de los gobiernos son todos elementos vitales en la creación de una ciudadanía articulada.

## Sostener el cambio

### 2. Aprendizaje

#### El aprendizaje como una ventaja

Ya se ha demostrado que la institucionalización es mala para los NNA y mala para la sociedad. Aprender de las experiencias de los programas de desinstitucionalización es un factor vital para que los gobiernos nacionales puedan desarrollar nuevos sistemas que sean capaces de responder a las necesidades de los NNA y las comunidades en todo momento y estén enfocados en construir comunidades resilientes y prósperas.

El monitoreo y la evaluación —tal como se describe en el capítulo anterior— pueden formar la base necesaria para obtener apoyo en la implementación de programas similares en otras partes de un país o, de hecho, a nivel nacional.

Aprender de las experiencias vividas y analizar los resultados les brindará un amplio marco de acción para el cambio que podrá aplicarse en cualquier otro lugar. Además, les permitirá estimar el costo por NNA tanto para la transición como para el desarrollo y la operación de los servicios necesarios en un sistema renovado de protección y cuidado infantil sin instituciones.

Compartir y aplicar estos aprendizajes es lo que marca la diferencia entre un proyecto útil pero aislado y un programa que contribuye a lograr un cambio sistémico a nivel nacional.

#### Establecer un perfil local

Una vez que se hayan evaluado los resultados de su programa, podrán promover el compromiso utilizando las técnicas descritas en el Paso 1 —por ejemplo, retomando los cuatro pilares narrativos—, pero esta vez podrán aprovechar las experiencias personales de los promotores locales, en especial, de aquellos que inicialmente se resistían al cambio. Incluyan a miembros de la dirección del sistema de protección infantil y a responsables de las decisiones políticas a nivel local o regional. Promover las experiencias y los resultados dentro de los círculos de profesionales locales es una de las maneras más efectivas de difundir la necesidad de la reforma y de obtener apoyo para sus esfuerzos.

#### Establecer un perfil nacional

Mediante el foro provisto por el grupo de trabajo interministerial, pueden promover el programa y sus resultados —incluyendo los beneficios financieros o la efectividad de costos de las evaluaciones— entre las más altas esferas del gobierno nacional. Habiendo sentado un precedente, debería ser más sencillo establecer las bases para una estrategia de desinstitucionalización nacional (si es que aún no ha sido creada).

#### Crear una base de datos nacional: “lo que se mide se hace”

Hemos recomendado el uso de la [Herramienta Seguimiento del Progreso](#) para garantizar la recopilación sistemática de datos agregados a nivel nacional. Garantizar la recolección sistemática de datos en las comunidades de todo un país y promover la acción basada en esos hallazgos permitirán coordinar y priorizar más fácilmente las acciones a nivel nacional. Si se logra alinear las herramientas de recopilación de datos a nivel local, regional y nacional, se podrá crear una base de datos para todo el país y garantizar que la información esté estandarizada, sea más significativa y, por ende, más valiosa. Si se pudieran incluir los datos y los aprendizajes obtenidos de los programas de desinstitucionalización y brindar acceso a esta información a los equipos profesionales, eso podría dar impulso y escalar los esfuerzos nacionales, ya que cada programa podría aprovechar los éxitos y los conocimientos obtenidos en los anteriores.



# Sostener el cambio

## 3. Financiación

### La inversión en la transición y en un cambio sostenible

Por experiencia, sabemos que el cuidado institucional no es un sistema económico ni efectivo para asistir a los NNA privados de su entorno familiar. Para reformar el sistema de protección y cuidado infantil y sostener este cambio a largo plazo, es necesario:

- invertir en los NNA y en las familias;
- invertir en el desarrollo del personal de trabajo social;
- invertir en programas y servicios de fortalecimiento familiar, prevención de la separación y cuidado alternativo;
- transferir gradualmente los recursos del cuidado institucional a las modalidades de base familiar y comunitaria.

Cabe destacar que siempre se necesitan recursos adicionales durante la fase de transición —es decir, el periodo en que coexisten el sistema viejo y las nuevas reformas— hasta que los recursos destinados al funcionamiento de las instituciones puedan emplearse para apoyar a los NNA en el entorno de su familia y su comunidad. Los costos de la transición incluyen los costos de infraestructura, del diseño de servicios y primeras prestaciones, de capacitación, de desarrollo de capacidades y de habilidades, entre otros.

“ Los programas de transición exitosos deberán dejar un legado de servicios efectivos de prevención y fortalecimiento familiar en las comunidades locales. ”

### La financiación debe seguir al NNA

Es importante revertir los incentivos de financiación que lleva a las instituciones y a las cuidadoras y cuidadores a basar sus mecanismos de presupuestación en la cantidad de NNA bajo su cuidado.

Los programas de transición exitosos deberán dejar un legado de servicios efectivos de prevención, fortalecimiento familiar y cuidado alternativo en las comunidades locales. Una parte vital de sostener el cambio en todo nivel es garantizar la inversión adecuada para mantener estos servicios en las comunidades y financiar al personal de trabajo social.

Una vez que se hayan cerrado las instituciones, es posible que, con el tiempo, la cantidad de NNA que requieren soluciones de cuidado alternativo disminuya, pero para eso será necesario tener mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado que operen bajo el principio de necesidad. Por lo tanto, los requisitos de financiación irán evolucionando con el tiempo.

Los datos y los resultados obtenidos a través del programa deberían contribuir a los argumentos en favor del cambio, ya que demuestran que estos servicios permiten la implementación de las Directrices de la ONU y son mecanismos efectivos en cuanto a los costos, que aportan grandes beneficios a los NNA y a las comunidades.

### Responsabilidad gubernamental y financiación externa

Es crucial que los gobiernos asuman la responsabilidad del sistema a largo plazo para garantizar la implicancia nacional y la sostenibilidad general de la reforma. Al planificar meticulosamente la inversión en la transición y la financiación sostenida del sistema de protección y cuidado infantil, los Estados pueden reforzar su autoridad, supervisar mejor el sistema y mejorar la regulación de las prestaciones de cuidado.

Para eso, los gobiernos deben desarrollar planes financieros robustos para atender las necesidades reales de las comunidades locales y asegurar el presupuesto oficial necesario a nivel local y nacional.

Esto puede representar un gran desafío para los Estados comprometidos con reformar sus sistemas de cuidado, en especial para los países de bajos o medianos ingresos. Los programas de desarrollo y asistencia internacional pueden tener un rol vital en el aporte de financiación externa adicional para la reforma.

Se pueden establecer asociaciones público-privadas entre gobiernos y donantes institucionales y del sector privado, sin que esto socave la responsabilidad del gobierno y las autoridades locales sobre los servicios.

El impulso global de la reforma está generando nuevas oportunidades para atraer financiación de socios de desarrollo internacional. Al poner en marcha el cambio y demostrar una visión ambiciosa para la desinstitucionalización y la reforma del cuidado infantil, los gobiernos pueden presentar un argumento sólido frente a los donantes institucionales que deseen invertir en los países para acelerar la transformación.

Las fuentes de financiación privadas, como de ONG u organizaciones confesionales, pueden redirigirse de las instituciones al cuidado de tipo familiar y comunitario. Por ejemplo, el dinero donado puede invertirse para establecer servicios de cuidado alternativo (capital inicial), servicios de apoyo educativo, asistencia para acceder a servicios médicos y de salud, y centros comunitarios con servicios de guardería, programas para después de clases, intervención temprana, entre otros. También puede destinarse a financiar infraestructura (como edificios y minibuses) y costos de viaje para los equipos de prevención que trabajan en las comunidades.

### El apoyo de socios de desarrollo para lograr la desinstitucionalización y la reforma del cuidado infantil

La Unión Europea (UE) juega un rol fundamental en el impulso de reforma del cuidado infantil, ya que garantiza que no se deriven fondos para invertir en entornos de cuidado institucional dentro de sus fronteras y apoya a sus Estados miembro en la transición hacia alternativas de base familiar y comunitaria.

Recientemente, la problemática de las instituciones de cuidado infantil también se sumó al orden del día de la UE. La Comisión Europea mostró su amplio compromiso político en pro de la desinstitucionalización a nivel global incorporando por primera vez una **referencia a la transición de la asistencia infantil institucional a la comunitaria en la acción exterior mediante su propuesta para el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)**. Esta propuesta cuenta con el respaldo del Parlamento Europeo y del Consejo y está en etapa de negociación para formar parte del presupuesto de largo plazo de la UE (el Marco Financiero Plurianual 2021-2027).

Asimismo, el reciente **Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024** también prioriza el desarrollo de mecanismos de cuidado alternativo de calidad y la transición de la asistencia institucional a modalidades de base familiar y comunitaria para NNA sin cuidados parentales. El plan liderado por la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior incluye un potente llamado a la acción para fomentar la desinstitucionalización a nivel mundial: “Promover medidas encaminadas a prevenir, combatir y responder a todas las formas de violencia contra los niños. Ayudar a los países socios a construir y reforzar sistemas de protección de la infancia. **Apoyar el desarrollo de una asistencia alternativa de calidad y la transición de una asistencia basada en las instituciones a una asistencia de calidad basada en la familia y la comunidad para los niños sin cuidados parentales**”.

Recomendamos leer el [Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024](#)

Recomendamos evaluar sus propuestas en función de esta [checklist](#) para garantizar un uso eficaz de los fondos de los donantes para una reforma inclusiva

## Sostener el cambio

### 4. Influencia

#### Elaboración de políticas y entorno legislativo

El desafío para sostener el cambio yace en poder atravesar la fase de innovación inicial y pasar el punto de inflexión desde el cual nos será imposible retornar a un sistema reactivo que dependa de las instituciones.

Para eso, es importante contar con leyes y normas que respalden el cambio. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe ya han desarrollado marcos legales que hacen lugar a la alineación con la CDN y las Directrices de la ONU, pero, por lo general, el cuello de botella del cambio se da en su implementación. Si aún no se ha argumentado

su importancia, en este punto, será necesario enfocarse en desarrollar estándares de servicio nacionales a nivel de las políticas, de forma que se puedan disponibilizar fondos gubernamentales para cubrir los costos operativos de los servicios que forman los pilares de los sistemas reformados de protección y cuidado infantil. También se debe pensar en establecer un objetivo explícito para la desinstitucionalización progresiva que derive, en última instancia, en la ilegalidad del cuidado institucional. Según las prioridades de cada país, este podría ser el centro de las actividades de influencia por meses o, incluso, años.



© UNICEF/UNI134970/Dormino

#### 7 aprendizajes y consideraciones para construir un entorno político sólido:

**1. Marcos rectores.** Las políticas para la reforma del sistema de protección y cuidado infantil deben regirse por la CDN, la CDPD y las Directrices de la ONU. Estos son los marcos rectores que los Estados han ratificado y son responsables de defender. Las direcciones y los estándares esenciales comprendidos en estos documentos deberían ser la base fundamental para las políticas nacionales.

**2. Liderazgo.** El liderazgo gubernamental es crítico, y la agencia estatal que lidera la reforma debería tener el poder, la visión y la capacidad de impulsar y coordinar el cambio en un sector amplio y diverso. El diseño institucional de la agencia a cargo de la reforma es muy relevante. En la región, hay ejemplos de formatos de coordinación interinstitucional que han dado resultados dispares, mientras que, en otros lugares, hay una autoridad centralizada que supervisa todo el proceso. Más allá del formato elegido, debe haber una agencia líder, con suficiente autoridad legal, administrativa y simbólica para tomar decisiones, operar con dinamismo y orientar a las otras agencias hacia el cambio.

**3. Políticas basadas en evidencia.** La base de evidencias debe usarse con precisión e inteligencia para informar las políticas y enmarcarlas en su contexto. Las políticas deben ser adecuadas para el contexto local y responder a las necesidades y los desafíos demostrados por la investigación, el análisis y la evidencia del entorno de estudio particular. Es necesario analizar la legislación sobre el cuidado alternativo y sus agujeros legales al inicio del proceso, de modo que se pueda generar evidencia útil para garantizar políticas integrales.

**4. Cambio de actitud.** La actitud de todas las partes es un aspecto crítico para impulsar y hacer posible el cambio, y esto aplica a todos los niveles y todas las ramas del esquema. Autoridades de alto mando, el Poder Judicial, fiscales, policías, docentes, personal de trabajo social, responsables de cuidado infantil, equipos de voluntariado, gremios, personal de investigación, donantes privados y el público general: es necesario que todos estén involucrados y se sumen al cambio para que la reforma realmente eche raíces. Las políticas no pueden ser solo palabras en un papel; debe haber una investigación más amplia y acciones deliberadas para identificar, entender y cambiar las actitudes que han perpetuado el sistema de protección y cuidado infantil hasta nuestros tiempos.

**5. Financiación.** Para lograr una política efectiva, es necesario contar con la cantidad de fondos suficiente y adecuada. Además, se debe garantizar que el dinero acompañe a cada NNA en su paso por el sistema. Este principio fundamental significa que el propósito de los fondos es brindar a NNA los servicios y el apoyo específico que necesitan en cualquier tipo de entorno de cuidado, no solo en modalidades de acogimiento. Las políticas deben asegurar que el dinero acompañe a los NNA, ya sea que se encuentren con su familia extensa, bajo acogimiento por una familia ajena, bajo asistencia para la vida independiente o bajo otra modalidad de cuidado de tipo familiar.

**6. Aprovechamiento e implementación de políticas y leyes existentes.** Se debe aprovechar al máximo las políticas y los programas existentes, sin importar dónde se posicionen. Las políticas de educación, salud, protección social y empleo son solo algunas de las herramientas que pueden utilizarse en pos del fortalecimiento familiar, la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, el cuidado alternativo y la defensa de los derechos de la niñez en cualquier entorno de cuidado. Si bien se tendrán que desarrollar nuevas políticas para nuevos servicios, mediante coordinación interministerial efectiva, se pueden difundir las necesidades de NNA en riesgo de separación familiar o bajo cuidado alternativo en el marco de otras políticas relevantes, por ejemplo, en las áreas de salud y educación. La aplicación de las leyes también es clave. Los juzgados de familia y de la infancia necesitan la capacitación y la capacidad adecuadas para aplicar la ley, en función del contexto y en pos del interés superior de NNA. Es necesario darles vida a las políticas mediante la difusión general, propuestas de capacitación y aprendizaje práctico; así el Poder Judicial y el personal de bienestar social podrán aplicar la teoría para tomar decisiones e instaurar medidas en la práctica.

**7. Innovación.** La innovación es fundamental para cambiar el statu quo. Experimenten a pequeña escala y recopilen evidencia en esos proyectos piloto para informar futuras políticas. Es importante no apurar las políticas: si se quiere adoptar un enfoque innovador, se necesita tiempo para que el proyecto tome forma y se puedan generar modelos y aprendizajes que puedan dar paso a políticas sólidas y relevantes.

Sostener el cambio

## La construcción de una plataforma legislativa para los sistemas de protección y cuidado infantil modernos

/ México / Brasil / Argentina



### México

En México, la [Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de 2014](#) estableció un nuevo marco nacional para la protección y el cuidado infantil. Ofrece un marco de trabajo para la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de acogimiento —donde estipula, por ejemplo, que la falta de recursos económicos no debe ser nunca la causa de la separación familiar— y para el cuidado alternativo. Esta ley ayudó a priorizar y destinar una mayor inversión a los programas de acogimiento familiar.

### Brasil

En Brasil, como continuación de su Estatuto de la Niñez y la Adolescencia, en 2006, se aprobó el Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de la Niñez y la Adolescencia a la Convivencia Familiar y Comunitaria. Esta ley fomentó el cierre total o parcial de grandes instituciones a nivel nacional y buscó reorganizar y reemplazar el cuidado institucional de gran escala con servicios de cuidado alternativo, como el acogimiento familiar. La cantidad total de NNA bajo tutela estatal —incluyendo cuidado institucional y residencial y acogimiento familiar— se redujo de 44.585 en 2010 a 36.929 en 2013 y a 32.852 en 2015.

### Argentina

En Argentina, en 2017, se aprobó la [Ley 27.364](#), titulada “Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales”, con el fin de extender la responsabilidad del Estado por la plena inclusión social y el máximo desarrollo personal y social de jóvenes que egresan del sistema de cuidado. Esta ley reconoce que la transición a una vida independiente no debe darse de forma abrupta dejando a jóvenes sin apoyo al cumplir los 18 años, y se basa en evidencias de que la falta de vivienda, empleo y redes sociales son los principales desafíos para adolescentes y jóvenes que egresan de los dispositivos de cuidado formal.

Bajo esta ley, las personas sin cuidados parentales tienen derecho a recibir acompañamiento emocional y económico durante su transición a la vida adulta independiente. Específicamente, desde los 13 hasta los 21 años, las personas jóvenes bajo cuidado formal y en proceso de egreso tienen derecho a lo siguiente:

- un referente que las acompañe y las ayude a desarrollar su independencia;
- una asignación económica mensual equivalente al ochenta por ciento (80 %) de un salario mínimo vital y móvil;
- acompañamiento en cuestiones relacionadas con educación, formación, empleo, salud, salud sexual y planificación familiar, vivienda, derechos humanos y formación ciudadana, familia y redes sociales, habilidades para la vida independiente, identidad, planificación financiera y manejo del dinero.

La participación ejemplar de los jóvenes egresados y egresadas tanto en la incidencia como en la elaboración de esta ley aseguró su relevancia y su aplicabilidad a la vida de NNA.

Recomendamos seguir el trabajo realizado por [Doncel y por personas jóvenes egresadas del sistema de protección](#) en Argentina para asegurar el apoyo legislativo en beneficio de NNA.



© UNICEF/UNI134986/Dormino

Sostener el cambio

## Crear y alimentar el mercado de los orfanatos / Haití



Se estima que, en Haití, hay 25.813 NNA viviendo en 754 instituciones a lo largo de todo el país (EDOS 2018). Por lo general, se los conoce como “orfanatos”, aunque el Gobierno haitiano los denomina “*maisons des enfants*” (literalmente, ‘casas de niños’). Una investigación documentó que, cada año, se transferían más de USD 70 millones provenientes de fuentes de financiación internacionales trazables a apenas 1/3 de las instituciones en Haití (Lumos 2017).

De acuerdo con los datos recopilados, muchos de los prestadores de servicios de cuidado institucional son particulares que reclutan y retienen a los NNA en sus instituciones para su beneficio financiero. De hecho, los hallazgos de la investigación sugieren que es habitual que la dirección de estos centros pague a “profesionales que reclutan” NNA para el orfanato y que incluso les pague a las familias para que envíen a sus hijos e hijas a sus instituciones. Los orfanatos también utilizan a los NNA para convencer a los donantes de que envíen dinero y, como resultado, obtienen grandes cantidades de efectivo, regalos, donaciones y patrocinios que exceden en gran medida lo que se destina al cuidado infantil (Lumos 2017). A menudo, los donantes hacen un aporte “por niño” y desean que su contribución ofrezca excelentes resultados o alcance a una mayor cantidad de NNA. De modo que la ecuación se resume de esta manera: cuantos más NNA tiene un centro, más fondos recibirá, lo que genera un incentivo para ocupar todas las vacantes disponibles.

Las contribuciones financieras provienen, en su mayoría, de donantes de base religiosa de Estados Unidos guiados por la creencia popular —aunque sin fundamento— de que, como resultado de la pobreza y los desastres naturales, hay cientos de miles de NNA en Haití sin madre, padre ni familiares que puedan cuidar de ellos. Según el estudio, el 92 % de los donantes de orfanatos eran de EE. UU. y el 90 % pertenecía a una congregación religiosa (Lumos 2017). Por otro lado, el volunturismo, una propuesta por la cual grupos de voluntarios occidentales pagan por hacer tareas de voluntariado en las instituciones, también contribuye a formar este mercado en torno a los orfanatos. Actualmente, este negocio de los orfanatos —es decir, la creación de instituciones que reclutan NNA para atraer donaciones de fuentes extranjeras— se está reconociendo cada vez más como una forma de trata de personas, debido a que se basa específicamente en la explotación infantil para obtener un beneficio financiero (Lumos 2017).

Ciertamente, luego del terremoto de 2010 en Haití, la consecuente crisis humanitaria y el desplazamiento interno, la filantropía de donantes privados fomentó la proliferación de instituciones no registradas y no reguladas, en lugar de promover el desarrollo de soluciones sostenibles para fortalecer a las familias y las comunidades, conforme establecen las mejores prácticas y los marcos regulatorios internacionales. Todas las instituciones pertenecen a entidades privadas, en su mayoría particulares, misioneros y grupos religiosos, con la excepción de tres centros operados por el Estado que trabajan con NNA en tránsito no acompañados.

Si bien buena parte de estos esfuerzos son bien intencionados, se necesita con urgencia que las comunidades religiosas reconfiguren su apoyo para destinarlo a servicios de fortalecimiento familiar y cuidado de base comunitaria. Esto exige tanto un respaldo externo para la capacitación y los servicios técnicos como un cambio interno en los principios que promueve la comunidad religiosa. Afortunadamente, esta transformación ya está cobrando impulso en Haití, donde muchas organizaciones confesionales están liderando los esfuerzos para promover la transición al cuidado de base familiar. En un contexto en donde hay muy poca capacidad y muy pocos fondos del Estado para avanzar en el fortalecimiento familiar y el cuidado alternativo, el valor y el potencial de las ONG, las organizaciones confesionales, la sociedad civil y la filantropía de actores privados son críticos.

En los últimos años, la reforma ha comenzado, a paso lento pero firme, con la reforma de la ley de adopciones internacionales y la elaboración de un marco de acogimiento familiar. Muchas organizaciones confesionales y no gubernamentales han comenzado a difundir la importancia de las opciones de cuidado alternativo; así la reforma en Haití va tomando forma. Por ejemplo, la sociedad civil ha ayudado a identificar, evaluar y capacitar a familias de acogida y hasta la fecha el Gobierno ha acreditado a 112 familias. También hay otros ejemplos que vale la pena destacar:

- Rapha House tiene un programa residencial terapéutico seguro para víctimas de tráfico sexual (mediante orfanatos o trabajo doméstico) cuyo objetivo es la reunificación familiar.
- Heartline Ministries —que atravesó una enorme transformación hace 10 años, cuando cambió sus instituciones por centros de maternidad— promueve la preservación familiar brindando apoyo a 200 madres en riesgo y a sus bebés cada año.
- Little Footprints Big Steps, una organización situada en el distrito de Los Cayos, en el departamento Sur, se dedica a brindar servicios para localizar a la familia de los NNA en orfanatos, reunificación familiar y apoyo para la subsistencia. La organización trabajó junto con el *Institut of Bien-Etre Social et de Recherches* (Instituto de Bienestar Social e Investigación o IBESR) y el comité antitrata para garantizar el registro de todos los NNA en los orfanatos del departamento Sur y evitar el tráfico de NNA después del huracán Matthew.
- Bethany Christian Services ha comenzado a operar servicios de capacitación, acreditación y derivación de acogimiento familiar.
- Lumos ofrece capacitación y asistencia técnica al Gobierno en lo relacionado con la reforma del cuidado infantil y la prestación de servicios directos en varias instituciones y comunidades del departamento Oeste.

El 11 de octubre de 2018, el instituto nacional que vela por la protección infantil (IBESR) anunció una moratoria que impedía la apertura de nuevos centros residenciales infantiles. Se espera que la moratoria esté vigente por un plazo de 3 años, durante el cual el Gobierno se concentrará en garantizar que los centros existentes cumplan con los estándares de calidad y priorizar el cierre de las instituciones que no estén acreditadas y que no cumplan con las regulaciones. Como parte del compromiso de IBESR con el cuidado de base familiar, se ha desarrollado la iniciativa “*Une famille pour chaque enfant*” (“Una familia para cada NNA”), que comprende todo su trabajo en pos de la desinstitucionalización.

Recomendamos leer el informe de Lumos [Funding Haitian Orphanages at the Cost of Children's Rights](#) (2017)

Recomendamos leer algunas [historias inspiradoras sobre el cuidado, las familias y la defensa de los derechos de la niñez en Haití](#) (en inglés)



# El caso de Casa Sonrisa



© UNICEF/UN134966/Domino

El estudio de caso ficticio de la Casa Sonrisa de los Niños sirve para ilustrar las cinco estrategias clave para implementar el cambio. Este es un ejemplo compuesto por las características y cualidades típicas de muchas de las instituciones de América Latina y el Caribe.

Esperamos que la experiencia y los desafíos de Casa Sonrisa y su equipo ayuden a enmarcar la teoría detrás de las cinco estrategias clave para la desinstitucionalización en la realidad del día a día de una institución.

La Casa Sonrisa de los Niños (antes conocida como Casa Hogar Sonrisa de la Virgen) está en las afueras de un pequeño pueblo en América Central. Aunque originalmente era una organización confesional, en los últimos años atravesó muchos cambios en sus formas inseguras de financiación. Hoy continúa bajo la dirección de la hermana Renata Pérez, a quien las niñas y niños conocen como “Sor Renata”, y su Director Administrativo, César Domínguez, que fue asignado al cargo hace 4 años, a pedido de un benefactor privado de EE. UU.

La hermana Renata pidió ayuda a una organización nacional más grande porque temía por la seguridad de los NNA a su cuidado: uno de los techos del edificio estaba tan venido a menos que representaba un peligro inminente.

Hay 67 NNA viviendo en Casa Sonrisa, que provienen de 54 familias de las comunidades circundantes. Las edades van de 1 a 17 años, y la hermana Renata los considera a todos “sus niños”. Muchos de los residentes más grandes han pasado la mayor parte de su infancia en la institución: la edad promedio es de 5 años, mientras que la de mayor duración alcanzó los 10 años. Solo dos adolescentes son huérfanos, mientras que muchos de las niñas y niños fueron llevados a la institución por su madre, padre, abuelas o abuelos, que no se sentían capacitados para cuidarlos o criarlos. Al menos la mitad de los residentes ha sufrido violencia o abusos en su familia de origen.

Casa Sonrisa emplea a 40 personas. La hermana Renata y el señor Domínguez dirigen la institución con la ayuda de 5 empleados administrativos de tiempo completo y un administrador más de tiempo parcial. También hay 18 personas dedicadas específicamente al cuidado de los niños, de las cuales 4 son docentes y 14 son responsables por el cuidado de 25 NNA o más cada uno durante su turno. El equipo pedagógico también cuenta con una profesional de trabajo social. Además, la institución emplea a seis responsables de cocina, seis conserjes de tiempo completo que se ocupan del mantenimiento del edificio y el jardín, y un asistente de tiempo parcial.

Casa Sonrisa se financia “con la gracia de Dios”, según las palabras de la hermana Renata. La financiación viene, en su mayoría, de una serie de fuentes privadas internacionales, lo que la Dirección considera una medida necesaria, dado que los fondos que debería designar el Estado para las nuevas admisiones a menudo demoran mucho en llegar, incluso hasta varios meses. El costo promedio por NNA —incluyendo los costos operativos, de personal, de comida y por servicios— es de \$972 al mes o \$11.664 al año. Esto no incluye costos de alquiler o manutención del edificio, ya que este pertenece a la iglesia local.

Para reunir el dinero para pagar el salario del personal y los gastos generales, el sr. Domínguez necesita asegurarse de que la institución siempre opere a su máxima capacidad, si bien la hermana Renata jamás lo diría en esos términos. Luego de perder recientemente una subvención regular que recibía, Casa Sonrisa comenzó a buscar otras fuentes de financiación y recurrió a una importante ONG nacional en busca de ayuda.

## Compromiso con todos



Si bien antes estaba aislada en su pequeño enclave fuera de la ciudad, la hermana Renata comenzó a conectarse con más profesionales y, en particular, con las iniciativas de planificación para la desinstitucionalización, un concepto que —hasta el momento— le era desconocido.

En este contexto, fue invitada a asistir a un seminario de un día realizado por una ONG con el apoyo del “Comité Nacional para el Progreso de la Desinstitucionalización”. Allí se enteró de los resultados de un proyecto piloto realizado a menos de 80 kilómetros de Casa Sonrisa: 28 NNA habían sido reintegrados a su familia, llevados a un hogar de acogida o adoptados, y la institución había sido convertida en un centro de servicios de apoyo a la familia y la comunidad local.

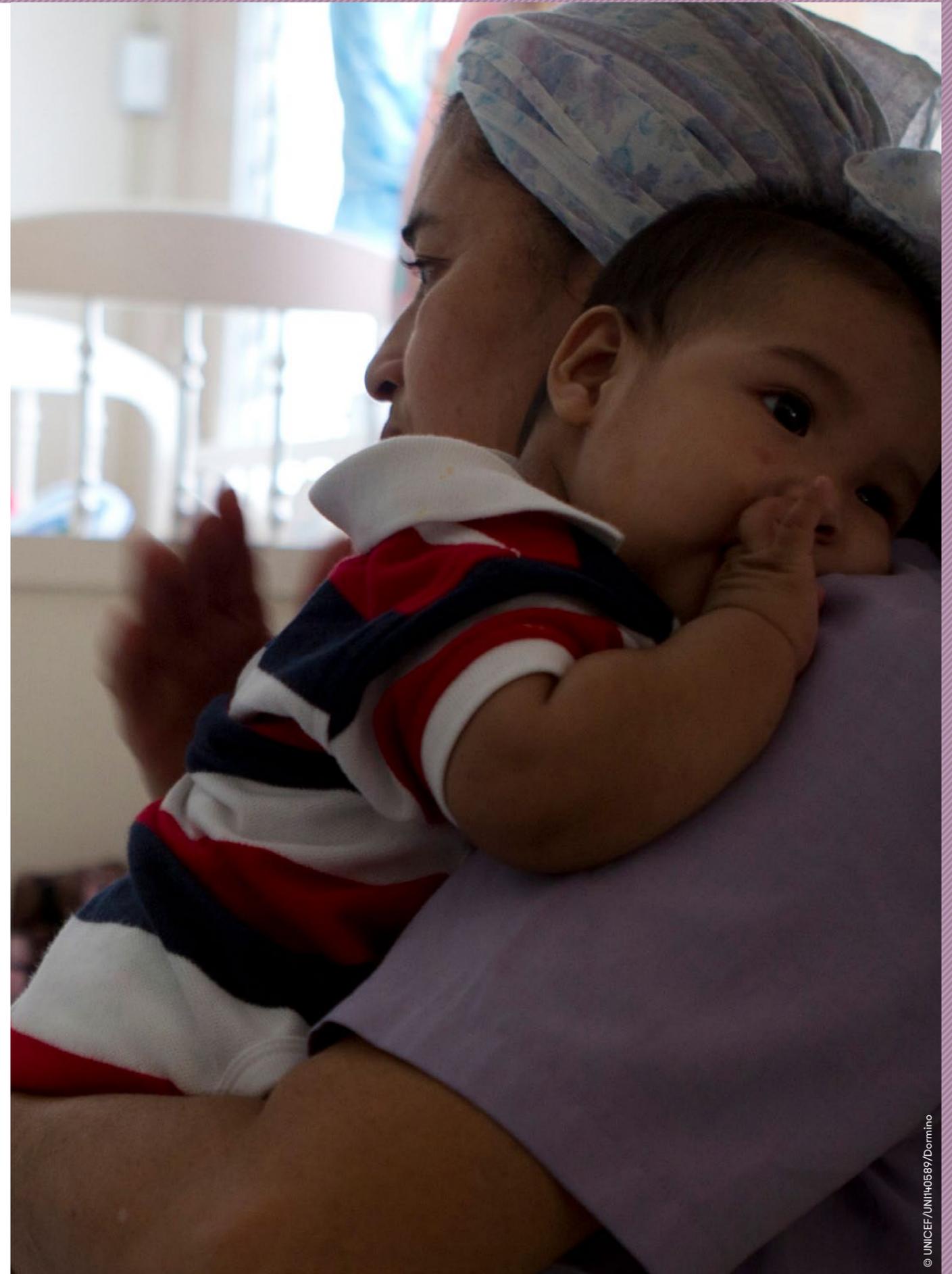
Lloró al conocer los efectos potencialmente catastróficos de pasar los primeros tres años de vida en un entorno institucional. Vio fotografías, estudió los gráficos de resultados y analizó la evidencia que muestra cómo, en un entorno familiar, los NNA pueden desarrollar todo su potencial.

Cuestionó a la oradora, confrontándola con las adversidades que enfrentan las familias y los riesgos a los que están expuestos los NNA en hogares donde hay drogas y un alto riesgo de exposición a crímenes y violencia. Aprendió que ningún NNA debe ser trasladado contra su voluntad o sin el respaldo de servicios locales que puedan brindar el apoyo y la supervisión necesarios para la reintegración familiar. Aprendió que, en algunos casos, cuando reintegrar al NNA a su familia no es posible o no contribuye a respetar su interés superior, los equipos profesionales de protección y cuidado infantil deberían derivarlo a mecanismos alternativos de base familiar.

A la hermana Renata no le gustó la palabra “desinstitucionalización” y se preocupó por lo que les pasaría a “sus niños” si tuviera que cerrar el hogar. En otras presentaciones, intentaron convencerla de que este proceso no se trataba de finales, sino de comienzos: de desarrollar servicios y, en última instancia, de crear un sistema integral de protección y cuidado infantil que funcionara mejor para los NNA y las familias. Y lo mejor era que ella podía ser parte de eso.

Finalmente, lo que acabó por convencerla fue el testimonio de Adriana. Adriana es una joven activista que trabajaba a tiempo parcial en un centro comunitario local y que colaboró con la ONG y una red nacional de jóvenes que egresaron de instituciones para proteger y defender los derechos de la niñez y la juventud. Durante su testimonio, describió sus experiencias en la institución: no sentirse querida, pero, a la vez, ser “más afortunada que los huérfanos en el orfanato”; no ser abusada ni sentirse abandonada (como algunos de sus pares) pero aun así sentirse sola, ya que el personal de la institución donde creció solo la cuidaba porque le pagaban para ello. Sin embargo, ahora que había egresado del sistema, “no tenía a quién querer”.

Menos de 9 meses después de ese seminario, la hermana Renata firmó un Memorandum de Entendimiento (MOU) con una ONG para sumarse a un programa de transición junto a otras instituciones de cuidado infantil de su estado. De esta forma, se acordó una moratoria para los nuevos ingresos a Casa Sonrisa y se dio comienzo a la transición que convertiría el hogar en un centro de servicios de fortalecimiento familiar y apoyo comunitario.



## Evaluación en tiempo real



Luego de firmar el MOU, se elaboró un plan de proyecto de 24 meses que daba un marco a todo el programa e incluía las etapas de compromiso, evaluación, diseño de servicios, la transición de los NNA a cuidados de base familiar y los servicios de apoyo y monitoreo postacogimiento. Se reservó un periodo de tres meses para evaluar y analizar las circunstancias de todos los NNA de la institución.

Se creó un equipo de proyecto bajo la supervisión del gobierno local y de la ONG. Con la orientación diaria de la Coordinación de Protección Infantil del gobierno local y la Dirección de Trabajo Social de la ONG, el equipo contó con el apoyo de profesionales en trabajo social, psicología y protección infantil que fueron cuidadosamente agrupados en parejas para trabajar en el día a día con los NNA y su familia. Su trabajo era prevenir nuevas separaciones familiares, ayudar en la transición de los NNA a mecanismos de cuidado de base familiar y comunitaria, y contribuir activamente al desarrollo de nuevos servicios como el acogimiento familiar. El gobierno identificó que algunos miembros del personal no tenían mucha experiencia, mientras que otras personas, si bien estaban deseosas de cambiar las prácticas de larga data, aún no tenían las aptitudes ni los conocimientos para hacerlo.

Para beneficiarse de la experiencia que la ONG adquirió a través de otros proyectos similares y para asegurarse de que todas las personas del equipo tuvieran las herramientas para emprender esta difícil tarea, el gobierno solicitó a la ONG que capacitara a su personal. Para comenzar, se elaboró una capacitación exhaustiva que abordaba teorías, habilidades y herramientas útiles y que tuvo lugar durante las primeras dos semanas del proyecto. Posteriormente, se complementó con capacitación en servicio, apoyo práctico y supervisión en todas las etapas. El personal de Casa Sonrisa también tuvo un papel fundamental: su función era cuidar a diario de los NNA de la institución y trabajar junto con el equipo de proyecto para ayudar a los NNA a comprender y prepararse para la transición.

No pasó mucho hasta que el equipo comprendiera que los datos disponibles en la institución eran escasos y estaban desactualizados. Era evidente que debían realizar evaluaciones exhaustivas de los casos de los NNA y su familia para tener una base de evidencia que sirviera para elaborar planes individuales para la transición y el cuidado y recomendaciones de acogimiento para cada caso, así como planes de desarrollo de servicios comunitarios más generales. Por lo tanto, el equipo de proyecto se estableció en Casa Sonrisa y creó un plan para entrevistar individualmente a cada NNA de la institución. En los casos donde se conocía y se podía localizar a la familia del NNA, también se iniciaba el contacto y se coordinaban visitas al hogar familiar, según fuese necesario. Las entrevistas eran realizadas por el equipo de proyecto, junto con la trabajadora social de Casa Sonrisa y otro miembro del personal elegido por el NNA. Las evaluaciones incluían los hallazgos de la entrevista, un análisis de toda la información relacionada con el NNA y los resultados de la visita al hogar de la familia.

Las evaluaciones trajeron a la luz las siguientes necesidades: había 10 NNA con discapacidad que necesitarían seguir recibiendo apoyo intensivo en su nuevo entorno, en especial, en el área de educación, mientras que 15 adolescentes ya estaban cerca de los 18 años y necesitarían apoyo para llevar una vida independiente.

Al evaluar la situación de las familias, se halló que 27 eran familias monoparentales y que en 35 de los hogares ninguno de los integrantes tenía un empleo; 17 familias vivían en situación de pobreza extrema; 15 familias tenían, por lo menos, una persona adulta con problemas de salud mental crónicos; y 14 familias tenían 3 o más hijos e hijas.

El equipo se aseguró de que todas las evaluaciones tomaran en consideración la perspectiva y los deseos de los NNA. Se priorizaron las necesidades de los grupos de hermanos dentro de Casa Sonrisa y se comunicó la situación a los NNA.

“ El equipo se aseguró de que todas las evaluaciones tomaran en consideración la perspectiva y los deseos de los NNA. ”



### Se recomendaron las siguientes medidas:

- Reintegración con la familia biológica (con apoyo adicional) para 23 NNA
- Adopción en el entorno local para 9 niñas y niños pequeños
- Acogimiento por familia ajena para 20 NNA
- Acogimiento en un hogar para pequeños grupos para 5 NNA
- Apoyo para la vida independiente para 10 adolescentes y jóvenes

En realidad, la fase de evaluación inicial tomó más tiempo que los 3 meses que habían sido designados en un principio. En total, llevó 4 meses y medio, debido a la complejidad de las circunstancias familiares de muchos NNA, a cierta resistencia inicial de parte de las familias y a la necesidad de mantener un ritmo adecuado a la situación de cada adolescente, en especial considerando que un grupo sentía mucha ansiedad y desconfianza con respecto a los nuevos acontecimientos. De hecho, el periodo de evaluación permitió que los NNA pudieran entablar una relación de confianza con el equipo de proyecto, que eran personas nuevas en su vida. Los NNA denunciaron situaciones de abuso, compartieron sus preocupaciones y deseos, pidieron ayuda y recibieron apoyo para hacer los cambios que querían lograr en su vida.

### Mantener el compromiso durante la etapa de evaluación

La hermana Renata y su equipo armaron un plan para comunicar los cambios a todos los NNA bajo su cuidado antes de que comenzaran las evaluaciones y durante todo el período de evaluación. Algunos de los NNA más grandes y más perceptivos ya habían notado que la hermana Renata había pasado mucho tiempo viajando y hablando por teléfono. También habían notado las visitas de extraños, que eran diferentes de las visitas que habían realizado cuando venían los grupos de donantes.

La ONG asesoró al equipo de Casa Sonrisa con respecto al tipo de preguntas que podrían hacer los NNA y lo ayudó a desarrollar su propia lista de respuestas, que podrían ser útiles durante las conversaciones con los NNA. Considerando las necesidades específicas de cada NNA, el equipo organizó reuniones grupales y conversaciones individuales informales con los que tenían edad suficiente para comprender el cambio que iban a empezar. La hermana Renata y César anunciaron una política de puertas abiertas por la cual invitaban a todos los NNA y miembros del personal a acercarse a hablar con ellos en cualquier momento para aclarar cualquier duda que tuvieran.

Algunos de los NNA y de los miembros del personal estaban preocupados ante la posibilidad de abandonar el hogar. El proceso llevó semanas y, en algunos casos, meses. El equipo reservó suficiente tiempo en la planificación del proyecto para conversar con los NNA y darles el tiempo y el espacio para preguntar, cuestionar, acostumbrarse y, paulatinamente, comprender la idea.



## Diseño de servicios y desarrollo de capacidades



Las evaluaciones ayudaron al equipo a comprender mejor las razones por las cuales los NNA eran institucionalizados, las necesidades de las comunidades de procedencia, las brechas en la prestación de servicios y los puntos en los que estaba fallando la comunicación entre actores y agentes de prevención para evitar el ingreso a las modalidades alternativas de cuidado. De esta forma, se obtuvo la información necesaria para iniciar una fase de diseño de servicios que permitieran realizar una transición segura y exitosa para todos los habitantes de Casa Sonrisa.

En la etapa de evaluación se había detectado que faltaba personal para los equipos de trabajo social del Estado y que estos grupos trabajaban bajo mucha presión. Otro de los problemas era el mecanismo de derivación. Debido a la alta tasa de violencia doméstica relacionada con las drogas en la región, los juzgados no tendían a favorecer la reunificación familiar, de modo que muchas veces los NNA eran separados de su familia en contra de las recomendaciones del equipo de trabajo social, lo que causaba una gran frustración. Ante la falta de mecanismos de cuidado alternativo familiar de calidad, los equipos de trabajo social a menudo sentían que no tenían muchas opciones viables. Por eso, Casa Sonrisa se tornaba un recurso valioso.

El equipo de proyecto invirtió su tiempo y energía en diseñar y establecer servicios basados en mejores prácticas que pudieran cumplir con las necesidades de los NNA de Casa Sonrisa y de las comunidades aledañas que inevitablemente los necesitarían en el futuro.

A partir de las medidas recomendadas para la población de la institución y del flujo anual promedio de ingresantes, se propusieron las siguientes reformas y desarrollos:

- mejorar los servicios de prevención de la separación familiar y los mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, mediante un programa de fortalecimiento familiar y el desarrollo de capacidades en el Sector Judicial y en los paneles de toma de decisiones;
- un servicio de reintegración especializado (solo para el periodo de transición);
- un servicio de acogimiento familiar;
- un hogar para pequeños grupos con un máximo de 6 habitantes;
- un servicio de asistencia dedicado para adolescentes y jóvenes que egresan del cuidado institucional.

También se decidió que, de acuerdo a las necesidades de los servicios, se rediseñaría el plantel de la siguiente forma:

- un equipo móvil (para los servicios de prevención, fortalecimiento, reintegración y asistencia para el egreso) con cuatro profesionales, entre ellos, especialistas en trabajo social, psicología y educación;
- un equipo para el hogar grupal, con una persona responsable de coordinación, seis a cargo del cuidado directo de NNA y una responsable de cocina;
- un equipo para acogimiento familiar integrado por dos profesionales (trabajo social y psicología).

El personal que trabajaba en Casa Sonrisa tendría prioridad a la hora de postularse en los empleos del hogar grupal.

### Propuesta para rediseñar la estructura de administración, los roles y las responsabilidades

Los nuevos servicios estarían dentro de la estructura administrativa de las autoridades locales. El Gobierno sería responsable por los servicios de fortalecimiento familiar, reintegración, acogimiento familiar, del hogar grupal y de la asistencia para la vida independiente. Ya había algunos programas y recursos disponibles, como un programa de transferencia de efectivo de menor escala, que podía aprovecharse y, además, se destinaron nuevos recursos para desarrollar los mecanismos de acogimiento familiar y el hogar para pequeños grupos.

Las autoridades locales no contaban con el presupuesto inmediato para pagar los salarios de todo el plantel profesional que trabajaría en los nuevos servicios. En consecuencia, las autoridades locales destinaron los fondos disponibles a financiar el salario del personal del hogar grupal y se asociaron con una ONG, que accedió a financiar al equipo móvil y los servicios de acogimiento familiar durante el primer año. Esto permitió que las autoridades locales pudieran asignar fondos al siguiente ciclo presupuestario. También vieron la necesidad de asegurar un flujo de financiación sostenible por adelantado, dado que el gobierno nacional ya estaba considerando los mecanismos de financiación para sustentar su política nacional de cuidado alternativo. Como plan de contingencia, la ONG accedió a seguir financiando los servicios por hasta tres años, de ser necesario.

### Compromiso continuo a lo largo de esta etapa

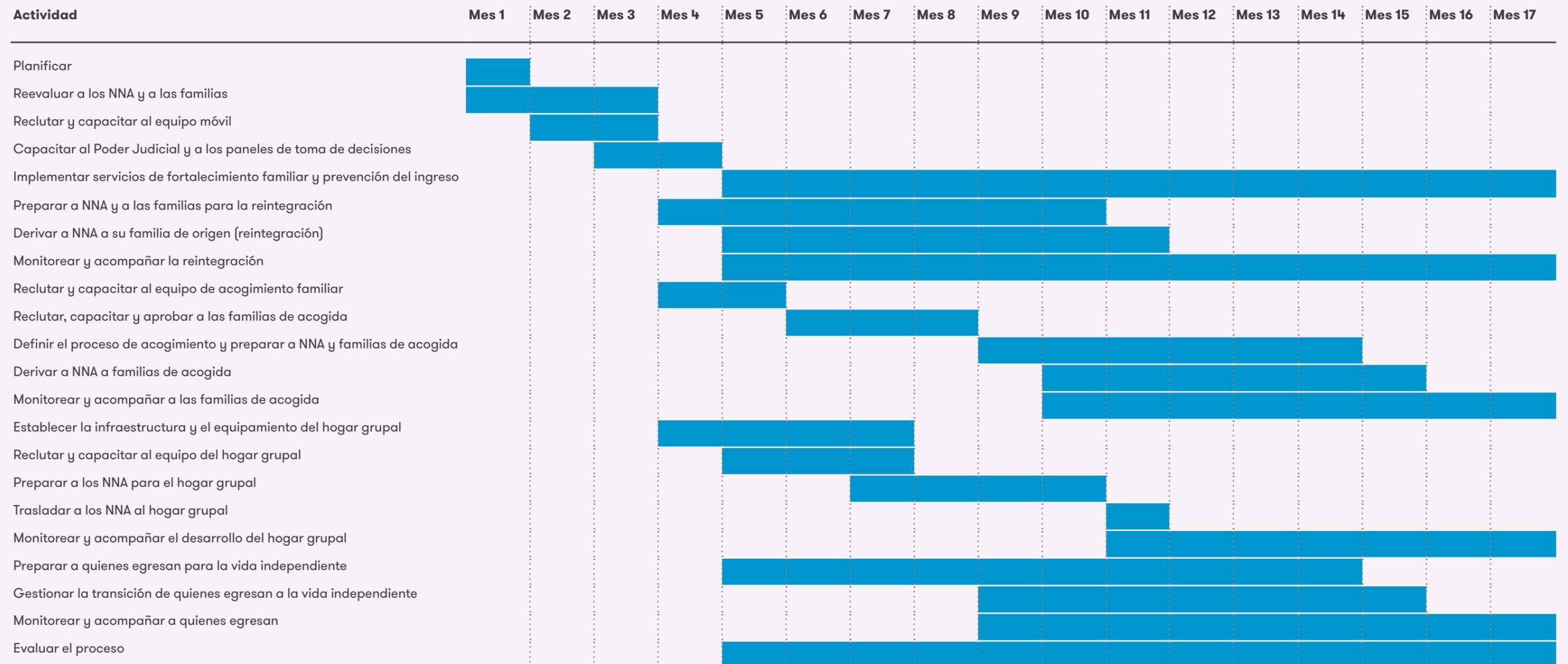
De forma paralela pero también relacionada, las actividades de incidencia y las alianzas de la ONG contribuyeron a entablar una colaboración más estrecha entre el Poder Judicial y otras agencias involucradas en los mecanismos de protección y cuidado infantil, lo que permitió hacer frente a los obstáculos para lograr una prevención efectiva del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado. Los diversos actores del sistema legal y judicial sumaron su apoyo al programa y se comprometieron a reforzar los procesos de toma de decisiones relacionados con las derivaciones y asignaciones, con el objetivo de garantizar que en el futuro estén en línea con los principios de necesidad e idoneidad, conforme a lo establecido en las Directrices de la ONU.

# Transición



Para Casa Sonrisa, se elaboró un plan de transición de 17 meses que abarcaba la planificación y el desarrollo de servicios de prevención y de cuidado alternativo, así como la preparación y la transición de todos los NNA de la institución a modalidades de base familiar.

El esquema a continuación muestra cómo cada uno de los elementos se gestionó en paralelo para asegurar una transición segura de los NNA a los entornos de base familiar y comunitaria, junto con el desarrollo de servicios que eliminarían la necesidad de las instituciones en el sistema de protección y cuidado infantil futuro de la zona.



## Transición (cont.)



“  
Se elaboró un plan individual  
de cuidado para cada NNA  
y cada decisión fue aprobada por el  
Poder Judicial local.  
”

Desde los servicios de fortalecimiento familiar hasta los servicios de reintegración especializada, desde el establecimiento de servicios de acogimiento familiar (con el reclutamiento y la capacitación de posibles familias de acogida) hasta la contratación del personal y la provisión de equipamiento del hogar para pequeños grupos: cada aspecto del plan integral de implementación contaba con la supervisión del gobierno local y las autoridades de la ONG para verificar el plazo y la gestión del proyecto, y era llevado a cabo por especialistas del equipo para garantizar la alta calidad de los procesos y las prácticas.

Al comenzar la etapa de transición, se reevaluó a todos los NNA de Casa Sonrisa. Si bien el análisis inicial le había dado al equipo la información para diseñar servicios adecuados a las necesidades locales, había pasado un largo tiempo entre esa primera evaluación y el comienzo del periodo de transición. En la vida de un niño o niña, pueden haber cambiado muchas cosas en ese plazo. A partir de esto, se elaboró un plan individual de cuidado para cada NNA y cada decisión fue aprobada por el Poder Judicial local.

Mediante el acompañamiento continuo y la supervisión atenta del personal de trabajo social, se preparó cuidadosamente a cada NNA y a cada familia y se les brindó apoyo a lo largo de la transición gradual. Se designó un paquete de asistencia individualizado para apoyar a cada NNA, tanto para remover barreras en la reintegración como para acompañarlo en el entorno alternativo de base familiar o de vida independiente. La Agencia Nacional de Adopciones lideró los procesos de adopción: se ocupó de buscar oportunidades locales de adopción para cada NNA que pudiera beneficiarse con esta solución permanente y trabajó junto al equipo de Casa Sonrisa para dar más apoyo a sus residentes.

La hermana Renata trabajó de cerca con el equipo de protección infantil del Estado y el equipo móvil de la ONG a lo largo del proceso de transición y se aseguró de estar informada respecto de las decisiones de acogimiento de cada uno de “sus niños”. El aspecto de la transición que más le preocupaba era el regreso de los NNA con su familia biológica. A medida que se acercaba el momento, comenzó a preocuparse por que los NNA no recibirían el cuidado adecuado en las familias de las que habían sido separados. ¿Y si los devolvían a una situación de abuso o negligencia? Temía que eso echara por la borda todo el gran trabajo realizado para reconstruir la confianza y la autoestima de los NNA.

Por eso, le pidió al equipo de trabajo que le explicara más sobre los planes de reintegración y se sumó a algunas visitas a los hogares de las familias de origen. Se sintió reconfortada y segura ante el profesionalismo del equipo y el enfoque especializado para la reintegración. Cada reintegración implicaba una serie de evaluaciones, conversaciones y medidas de apoyo personalizadas que involucraba a la familia extensa, a integrantes del vecindario y a servicios locales para comprender el entorno familiar y preparar a las familias y a su red de contención. También había toda una serie de visitas y actividades entre el NNA y su familia: desde encuentros supervisados y con asistencia externa al principio hasta visitas al hogar familiar y luego, cuando todos se sentían cómodos y listos, estadías nocturnas en la casa familiar.

A lo largo del proceso, notó que el equipo siempre se hacía el tiempo para hablar con los NNA y preguntarles cómo se sentían, siempre dispuestos a escuchar sus opiniones y a ayudarlos a entender qué estaba



sucediendo. De hecho, la reintegración familiar se trató de forma muy similar a cómo se hubiese procedido ante el acogimiento por parte de una familia alternativa, y las actividades de apoyo y monitoreo estuvieron presentes desde el primer momento.

Establecer un servicio local de acogimiento familiar era un aspecto crítico, ya que en las etapas de evaluación y planificación se había identificado que 20 NNA iban a necesitar de esta medida en forma temporal mientras se planificaba un mecanismo permanente. El equipo de proyecto inauguró el primer servicio de acogimiento familiar del estado, donde se podía reclutar, evaluar, capacitar, seleccionar y designar a responsables de acogida. En total, se capacitó a 31 personas para brindar acogimiento familiar y 16 recibieron a NNA de Casa Sonrisa, cuatro recibieron a grupos de hermanos.

Uno de los aprendizajes para el equipo fue que se necesita paciencia y cautela para emparejar a los NNA con sus responsables de acogida, establecer un vínculo y construir relaciones con toda la familia. El resto del equipo de cuidadores y cuidadoras capacitados y aprobados está disponible para recibir a NNA que puedan necesitar cuidado alternativo en el futuro, y se realizan capacitaciones para expandir el grupo tres veces al año.

En el caso de 10 adolescentes que estaban más cerca de cumplir los 18 años y pasar a vivir de forma independiente, se trabajó intensivamente para desarrollar en conjunto planes que les ayudaran a ganar autonomía. El equipo móvil les brindó apoyo para desarrollar habilidades para la vida independiente como por ejemplo comprar comida, cocinar, administrar un presupuesto y hacer las tareas del hogar, y sumó la asistencia de la asociación local de personas egresadas de protección, que podría ayudar a este grupo de adolescentes a encontrar una vivienda y un empleo y a conectarse con redes comunitarias de apoyo. En realidad, este fue el primer grupo de adolescentes de la zona en recibir apoyo para hacer su transición a la vida independiente, ya que antes se los expulsaba de la medida de acogimiento al cumplir los 18 sin ningún tipo de acompañamiento ni ayuda. En algunos casos, las y los adolescentes compartían amistades tan fuertes que decidieron vivir juntos, mientras que, en otros casos, regresaron a sus zonas de origen para estar cerca de su familia.

A medida que progresaba la transición, los NNA fueron saliendo de la institución en fases. Fue importante celebrar cada egreso para marcar el cambio positivo en la vida de una niña o niño y para asegurarles a quienes quedaban aún en la institución que no se dejaría a nadie atrás. Las amistades eran una de las prioridades para los NNA, de modo que se arbitraron los medios para que pudieran permanecer en contacto mediante encuentros individuales y actividades grupales una vez que ya no vivieran más juntos.

En paralelo, la hermana Renata y su equipo trabajaban con la ONG para decidir el futuro de Casa Sonrisa. Inicialmente, se había sugerido utilizar el edificio para establecer el hogar para pequeños grupos, pero se decidió que era demasiado grande y no era idóneo: al estar tan alejado de la ciudad, no era adecuado ni tampoco era lo suficientemente útil como para ser la base del equipo de trabajo social de la comunidad. Finalmente, se pospuso la decisión para más adelante con el objetivo de darle tiempo a la hermana Renata para pensar sobre cuál sería su rol y poder consultarlo con los donantes existentes y potenciales.

## Apoyo, monitoreo y evaluación



Esta travesía no terminó cuando el último NNA dejó la Casa Sonrisa. Al cerrar sus puertas, todo el personal sabía que aún quedaban desafíos en el camino, pero el servicio especializado de reintegración que se estableció para la transición y el posterior apoyo a la comunidad garantizó que se trataran rápidamente los problemas que pudieran surgir.

Se programaron visitas de supervisión regulares a las familias y se implementaron mecanismos para dar apoyo a las familias en sus comunidades. En un principio, el equipo del proyecto tenía llamadas de apoyo y monitoreo todos los días, para acompañar a los NNA y a las personas responsables de su cuidado a medida que se adaptaban y se acostumbraban a la nueva situación. A medida que el nuevo contexto se volvía más natural, este patrón se volvió menos intensivo. Sin embargo, en algunos casos, persistían sentimientos de culpa o de enojo, problemas no resueltos entre los NNA y su madre o padre, dificultades para integrarse a una nueva escuela o hacer amigos, o el resabio de comportamientos que habían nacido en Casa Sonrisa y que despertaban y agudizaban conflictos; en pocas palabras, problemas que amenazaban el acogimiento en el nuevo entorno.

Estos no eran desafíos fuera de lo común y ya habían sido previstos por la ONG, de modo que el equipo de proyecto estaba preparado para continuar prestando apoyo, asistencia psicológica y otros servicios hasta que estas circunstancias revirtieran. El equipo móvil y la asociación local de personas egresadas del sistema de protección acompañaron a adolescentes y jóvenes que ahora vivían de forma independiente. La ONG organizó un evento de apoyo corporativo e invitó a empresas locales para compartir el proyecto: como resultado, los 15 jóvenes encontraron oportunidades de educación, formación vocacional o empleos adecuados para sus planes a futuro.

Como parte del Memorándum de Entendimiento, se incorporó un acuerdo para evaluar tanto los servicios de fortalecimiento familiar y los mecanismos de prevención del ingreso al acogimiento como el proyecto en general. Al haber planificado la evaluación desde el comienzo, el registro de datos por parte de todos los equipos siguió los más altos estándares de rigurosidad. Esto también estuvo contemplado en la carga de trabajo del personal, para garantizar que el papeleo no fuera una fuente de distracción a la hora de trabajar con los NNA y su familia, sino que acompañara el contacto personalizado al permitir la continuidad y la eficiencia de las prácticas de trabajo.

Para contribuir a los aprendizajes del proyecto piloto e informar los planes nacionales de desinstitucionalización, se solicitó una evaluación independiente a manos de una universidad local y una ONG internacional especializada en el análisis de prácticas basadas en evidencia. En el último mes de la implementación, el equipo de evaluación se instaló en Casa Sonrisa por varios días para revisar la documentación, entrevistar al personal y al equipo móvil, analizar todos los sistemas y los documentos de los procesos, y acompañar al equipo de trabajo social durante un día de visitas de apoyo a las familias y al hogar para pequeños grupos.

Además, el equipo del proyecto realizó su propia reunión de revisión por separado, donde participaron la hermana Renata y el antiguo plantel de Casa Sonrisa (que, en su mayoría, ahora trabajaba en el hogar grupal), para analizar los aprendizajes clave y registrar sus experiencias.

Por último, se distribuyó un informe final con toda esta información entre actores gubernamentales como parte de un seminario realizado por la ONG. El informe sirvió como base para iniciar el diálogo en torno a una hoja de ruta para la desinstitucionalización en todo el estado.



© UNICEF/UNI134969/Dormino



© UNICEF/UNI137637/Friedman-Rudovsky



## Sostener el cambio: el día después

“  
La clave para el éxito del programa a largo plazo, así como su objetivo final, siempre fue garantizar la continuidad de los mecanismos renovados de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y los nuevos servicios de base familiar y comunitaria, mucho después del cierre de la institución.  
”

Si bien el programa de transición concluyó, ese no fue el final de la historia para los NNA que vivían en Casa Sonrisa ni para los servicios implementados en reemplazo de la institución.

La clave para el éxito del programa a largo plazo, así como su objetivo final, siempre fue garantizar la continuidad de los mecanismos renovados de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado y los nuevos servicios de base familiar y comunitaria, mucho después del cierre de la institución.

Si se cerraran esos servicios preventivos y de fortalecimiento familiar, los NNA volverían a estar en una situación de riesgo. Si no se trabajaba en mantener los mecanismos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, no habría forma de evitar que los NNA acaben sin necesidad en otra institución.

La ONG que trabajó con Casa Sonrisa se enfocó en implementar acuerdos y mecanismos para garantizar la sostenibilidad de los nuevos dispositivos de prevención y de cuidado alternativo mucho antes del cierre de la institución.

Para eso, se incentivó y aseguró el compromiso del gobierno de financiar los nuevos servicios, en especial los costos operativos del acogimiento familiar y del hogar grupal, que se acordó en el plan presupuestario de la autoridad local para los siguientes cinco años.

Con el fin de mejorar las medidas de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, la ONG propició el diálogo con el Poder Judicial y entabló una relación y un consenso más estrechos para desarrollar capacidades con respecto al cumplimiento de las Directrices de la ONU y tomar decisiones que prioricen el interés superior de los NNA. Se consolidaron alianzas con socios de cooperación internacional, que al año siguiente aportaron \$ 2,5 millones para los servicios de fortalecimiento familiar y de prevención de base comunitaria en tres estados.

La hermana Renata se interesó en conocer más sobre los tipos de asistencia disponibles para las familias, se capacitó y se volvió una reconocida defensora de las intervenciones para evitar la separación familiar. Con el apoyo de la iglesia, pudo dejar atrás la institución y, tras unos meses, abrió un pequeño centro de día y de asistencia familiar en el centro de la ciudad. Durante las visitas a las familias junto con el equipo del proyecto, escuchó las situaciones que vivían las madres y los padres y le entristeció ver las dificultades que enfrentaban para equilibrar el cuidado de los NNA y la necesidad de trabajar. Ahora, cuenta con un pequeño grupo de donantes que financian el centro de día para 25 niños y niñas, y cuatro de los integrantes del personal de Casa Sonrisa están allí, cuidando de los niños y niñas y brindando apoyo a las madres y los padres que trabajan y a las familias de acogida.

# Proteger a NNA y familias vulnerables durante la pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19, así como las medidas implementadas para controlarla, está teniendo un impacto significativo en algunos de los NNA, las familias y las comunidades más vulnerables de América Latina y el Caribe. A su vez, expone y profundiza las debilidades estructurales de los sistemas de bienestar y protección infantil.

Es imperativo asegurarnos de que esta situación no constituya un obstáculo para la reforma del sistema de protección y cuidado infantil, ni que lleve a los países a dar un paso atrás y volver a las prácticas perjudiciales de derivar a los NNA a instituciones o a separarlos de su familia en contra de su interés superior. En el largo plazo, el impacto socioeconómico de esta crisis pondrá a prueba la capacidad de las familias vulnerables de cuidar de sus NNA. Sin embargo, no se puede negar que posiblemente vaya a aumentar la cantidad de NNA que están en riesgo de separación, necesitan apoyo adicional o deban recurrir al cuidado alternativo. Por lo tanto, los gobiernos deberían usar esta crisis para acelerar la reforma y fomentar familias y comunidades más resilientes, integrando la reforma del sistema de protección y cuidado infantil en sus planes nacionales de respuesta y recuperación.

## 10 prioridades para los gobiernos en la respuesta a la COVID-19

El siguiente texto fue adaptado del documento [COVID-19: Call to action to protect vulnerable families and children in alternative care across Europe](#)

### 1. Brinden apoyo a las familias para prevenir separaciones innecesarias

Es importante que las familias cuenten con asistencia económica de emergencia y medidas de protección social, incluso aquellas cuya condición migratoria esté pendiente de resolución o sea irregular. Según la necesidad y el contexto social, esto puede incluir el congelamiento del pago del alquiler o la hipoteca, una moratoria sobre los desalojos, un bono universal y único, asistencia para el cuidado infantil, exención o postergación de pago de servicios y obligaciones financieras, y mayor asistencia alimentaria durante la pandemia. Los servicios de asistencia familiar deben seguir operando durante la crisis, incluso mediante mecanismos de contacto y monitoreo virtuales. Esto incluye identificar y acercarse a nuevas familias que están atravesando dificultades, con el fin de mitigar los riesgos de seguridad y protección infantil y minimizar las probabilidades de separación familiar debido a los efectos socioeconómicos de la crisis.

### 2. Prioricen el cuidado de base familiar

En un contexto en los que los servicios sociales se ven paralizados o bajo mucha presión y ante la necesidad de implementar medidas de aislamiento social, es vital priorizar la asistencia a quienes brindan cuidado alternativo de base familiar (acogimiento por la familia extendida o por una familia ajena). Las nuevas derivaciones a centros de cuidado residencial especializados y de calidad deben limitarse estrictamente a lo mínimo y necesario, responder a los derechos y las necesidades de los NNA, situarse en un entorno tan cercano como sea posible a la familia de origen y emplearse solo como una medida temporal hasta que se puedan arbitrar los medios para pasar al cuidado de base familiar. Además, es preciso que las autoridades del área de bienestar infantil desarrollen junto a proveedores de servicios y líderes de la comunidad planes de emergencia que incluyan servicios de cuidado alternativo.

### 3. Protejan a los NNA que están bajo cuidado alternativo

Se debe brindar el equipo de protección personal adecuado a las personas que trabajan con NNA que tienen enfermedades crónicas o subyacentes o que pueden haber estado expuestos al virus, al igual que en los casos en los que pueda haber otras personas en riesgo en el hogar o el entorno de cuidado. Los centros de cuidado residencial deben tener planes de respuesta en caso de que un NNA o un miembro del personal obtenga un diagnóstico positivo para garantizar el bienestar y la seguridad del resto de los NNA y de los integrantes del equipo.

“ Los gobiernos deberían usar esta crisis para acelerar la reforma y ayudar a fomentar familias y comunidades más resilientes. ”

### 4. Garanticen la continuidad de las tareas de protección y monitoreo

Dadas las restricciones que enfrenta el personal de trabajo social y protección infantil en lo que refiere a los viajes y el contacto social, es esencial implementar nuevas modalidades de monitoreo y gestión de casos (p. ej., llamadas telefónicas regulares o encuentros virtuales) para los NNA, las familias y los entornos de cuidado. En el caso de familias de alto riesgo sin teléfono ni acceso a Internet, el equipo que sigue el caso debería seguir visitando a la familia, utilizando medidas de protección adecuadas y siguiendo los procedimientos y las recomendaciones de salud pública locales. Además, se debe trabajar para que los NNA puedan mantener el contacto con su familia, incluso en el caso de personas privadas de la libertad.

### 5. Brinden apoyo a las personas egresadas del sistema de protección

Es esencial que los gobiernos incluyan a las personas egresadas del sistema de protección en sus iniciativas de contención, garanticen el contacto continuo con el área de servicios sociales, verifiquen que tengan un espacio habitacional seguro y les brinden asistencia práctica, asesoría y acompañamiento.

### 6. Brinden apoyo para la reintegración de los NNA con su familia

En caso de que el sistema cuente con las capacidades para planificar, gestionar, apoyar y monitorear de forma segura el traslado de NNA, se debe brindar apoyo a esos NNA para que puedan regresar con su familia de origen o puedan acceder a un entorno de base familiar, siempre que sea en pos de su interés superior. Las familias también deben recibir el acompañamiento necesario para cuidar de NNA.

“ Los desafíos presentados por la pandemia pueden transformarse en una oportunidad para construir sistemas de protección social e infantil más sólidos y resilientes. ”

### 7. Garanticen el acceso a la educación

Es necesario brindar a familias desfavorecidas y a NNA bajo alguna modalidad de cuidado alternativo el debido acceso a herramientas tecnológicas. Este es un aspecto muy significativo en este momento en que la escuela se ha trasladado al entorno virtual, pero también para cuando pase la crisis de la COVID-19, a medida que se avance con la modernización y digitalización del proceso educativo.

### 8. Incluyan a los servicios sociales, de protección y de bienestar infantil en la lista de servicios esenciales durante la pandemia

Muchos países han realizado una lista de servicios esenciales (p. ej., salud, fuerzas de seguridad, actividades relacionadas con el funcionamiento básico de la sociedad) que continúan operativos durante la pandemia. Cabe destacar que, en muchos casos, diversos roles clave en el área de protección social e infantil (entre ellos, personal de trabajo social, cuidadoras y cuidadores, y profesionales de trabajo comunitario y grupos voluntarios) han quedado excluidos de las listas de servicios esenciales, lo que socava las prestaciones nacionales de protección y cuidado infantil. Estos son servicios críticos para apoyar a las familias que lo necesitan y evitar el ingreso innecesario de NNA al cuidado alternativo, lo que en muchos países directamente significa evitar que (re)ingresen a las instituciones.

### 9. Prioricen el apoyo a familias que lo necesitan y el fortalecimiento de los sistemas de protección infantil en las acciones de recuperación poscrisis

A medida que los países relajan lentamente las medidas de confinamiento y empiezan a planificar las acciones de recuperación poscrisis, es esencial considerar el impacto de las medidas relacionadas con la COVID-19 y planificar estrategias a largo plazo para dar asistencia a los grupos y sectores más afectados. Los desafíos presentados por la pandemia pueden transformarse en una oportunidad para construir sistemas de protección social e infantil más sólidos y resilientes.

Estas son algunas recomendaciones:

- Preparen una evaluación del impacto de la COVID-19 en los sistemas de protección y las necesidades de las familias.
- Preparen un plan nacional de contingencia para crisis futuras: debe estar fuertemente enfocado en las necesidades de los grupos infantiles y familiares más vulnerables, sin hacer diferencias. También debe incluir un plan para la capacitación de personal y la falta de trabajadores suficientes y destacar la importancia del sector de protección social y de cuidado en el largo plazo, al promover el desarrollo y la prestación de servicios de base comunitaria alineados con las necesidades de mayor protección de salud.
- En cuanto estén implementados los servicios de asistencia familiar y de cuidado alternativo de base familiar, fijen una moratoria que ponga fin a nuevos ingresos a las instituciones: en los casos en los que se haya podido reintegrar a los NNA a su familia y su comunidad, establezcan planes y evaluaciones individuales para verificar la seguridad y la idoneidad del mecanismo de cuidado. Eviten que haya nuevos ingresos a las instituciones y garanticen que no se abran nuevas instituciones en respuesta a la crisis.
- Desarrollen y organicen un plan y una estrategia de reforma de los servicios de cuidado para ayudar a crear familias, comunidades y servicios más resilientes.

### 10. Aseguren el presupuesto suficiente

Los servicios de apoyo deben afrontar el aumento de costos asociados con la crisis (como medicamentos, material de protección y costos de personal). Los proveedores de servicios también están adoptando otras modalidades de trabajo (como la atención virtual), que no siempre están contempladas en los contratos. Algunas organizaciones de la sociedad civil están sumándose para dar apoyo a comunidades marginadas, incluidos los NNA indocumentados, cuyas necesidades quedarían, de otro modo, insatisfechas. Es necesario considerar fondos adicionales para hacer frente a estos cambios.



© UNICEF/UNI137668/Friedman-Rudovsky

### Recursos

- 🗨 [Nota Técnica sobre la protección de la niñez durante la pandemia del COVID-19: Los niños y niñas y el cuidado alternativo](#)
- 🗨 [COVID-19: Call to action to protect vulnerable families and children in alternative care across Europe](#)
- 🗨 [La advertencia sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 del Comité de los Derechos del Niño de la ONU](#)
- 🗨 [La Resolución 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos \[Pandemia y Derechos Humanos en las Américas\]\(#\) y \[el comunicado sobre las consecuencias de la pandemia por COVID-19 en niñas, niños y adolescentes\]\(#\)](#)
- 🗨 [Covid-19: Impacto en Niñas/os, Adolescentes y Jóvenes Privados de Cuidado Parental](#)
- 🗨 El [centro de recursos](#) sobre COVID-19 de Better Care Network



© UNICEF/UNI134956/Dormino



© UNICEF/UNI135049/Dormino



© UNICEF/UNI137641/Friedman-Rudovsky



© UNICEF/UNI137670/Friedman-Rudovsky



© UNICEF/UNI134982/Dormino



© UNICEF/UNI134991/Dormino



© UNICEF/UNI134968/Dormino



© UNICEF/UNI134973/Dormino

“ Las experiencias de NNA, las historias de sus familias y la evidencia del efecto perjudicial del cuidado institucional ayuda a los gobiernos a involucrar a todas las partes interesadas, incluso a donantes y al público general, para sumar su apoyo a los planes y estrategias de reforma del sistema de cuidado a nivel nacional.

Adoptar un enfoque claro y certero centrado en la niñez, la adolescencia y la juventud y en el pleno ejercicio de sus derechos nos permitirá diseñar servicios que garanticen medidas de cuidado personalizadas y de calidad.

# Conclusiones

“ Con una actitud que combine la adaptación y el aprendizaje continuo con el reconocimiento de que el cambio es personal, el equipo que lidera la reforma del sistema de protección y cuidado infantil tendrá las herramientas necesarias para el éxito. ”



© UNICEF/UN1137650/Friedman-Rudovsky



© UNICEF/UN034984/Merino-Gonzalez

La evidencia es clara: la eliminación sistemática y gradual del cuidado institucional puede ayudar a líderes de toda América Latina y el Caribe a catalizar la reforma de los sistemas nacionales de protección y cuidado infantil y el desarrollo de servicios de fortalecimiento familiar y cuidado alternativo adecuados para todos los NNA.

Los NNA deben estar siempre en el corazón del proceso. Los NNA institucionalizados, las circunstancias que provocaron la separación familiar, los caminos que llevaron a su institucionalización, sus necesidades, sus experiencias y sus voces son piezas críticas en la planificación y el desarrollo de servicios de protección y cuidado que sean sostenibles, adecuados y adaptados al contexto de cada nación.

Las experiencias de NNA, las historias de sus familias y la evidencia del efecto perjudicial del cuidado institucional ayuda a los gobiernos a involucrar a todas las partes interesadas, incluso a donantes y al público general, para sumar su apoyo a los planes y estrategias de reforma del sistema de cuidado a nivel nacional.

Adoptar un enfoque claro y certero centrado en la niñez, la adolescencia y la juventud y en el pleno ejercicio de sus derechos permitirá que los gobiernos diseñen servicios que garanticen medidas de cuidado personalizadas y de calidad. Estos servicios responderán a las necesidades y circunstancias de NNA sin cuidados parentales, incluso jóvenes que están iniciando una vida independiente como personas adultas. Los mecanismos funcionales y sostenibles de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado garantizarán que el sistema de protección y cuidado infantil cumpla con los dos principios fundamentales de necesidad e idoneidad.

Más importante aún, el sistema renovado de protección y cuidado hará un cambio de paradigma, pasando de una postura reactiva a una proactiva enfocada en prevenir la separación familiar y así reducir considerablemente la cantidad de NNA bajo mecanismos formales de cuidado alternativo. De esta forma, el sistema será más efectivo en términos de costos y tendrá más capacidad de proporcionar cuidados de calidad a NNA y familias que necesitan asistencia a lo largo de su vida.

Liderar el cambio a esta escala no es sencillo y exige un gran conocimiento del contexto y de los actores involucrados y una gran capacidad de pensamiento sistémico. Con una actitud que combine la adaptación y el aprendizaje continuo con el reconocimiento de que el cambio es personal, el equipo que lidera la reforma del sistema de protección y cuidado infantil tendrá las herramientas necesarias para el éxito.

Las experiencias globales de reformas exitosas del sistema de protección y cuidado nos enseñan que tenemos que trabajar de forma sistémica y simultánea para catalizar la voluntad política, desarrollar la base de evidencias y conocimientos locales sobre alternativas a la institucionalización y, al mismo tiempo, desarrollar las capacidades de profesionales de trabajo social del sector público y de ONG de todo el país. Además, se debe priorizar que la financiación para la transición del cuidado institucional a las modalidades de base familiar y comunitaria esté asegurada, al tiempo que se resguardan los fondos para garantizar la sostenibilidad de las reformas a futuro.

# 10 lecciones aprendidas a lo largo de 20 años

de experiencias de todo el mundo sobre la reforma del sistema de protección y cuidado infantil



© UNICEF/UNI137658/Friedman-Rudovskiy

## 1. Hablando se entiende la gente

La reforma del sistema de cuidado no es una carrera corta, sino un maratón. Por lo tanto, las probabilidades de éxito dependerán de que haya una visión de largo plazo y una claridad indiscutible en todos sus componentes. Nunca den por sentado que todos entenderán de la misma manera términos tan complejos y significativos como “reforma del sistema de cuidado” o “desinstitucionalización”, o incluso conceptos más sencillos como “cuidados formales e informales de base familiar” y “prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado”. Definan, acuerden y desarrollen su propio diccionario, un lenguaje común que les permita impulsar la reforma del sistema de cuidado y sostener el cambio por muchos años.

## 2. Difundan el porqué y así obtendrán apoyo

A menudo, las cuestiones técnicas, la jerga profesional y las complejidades propias de la reforma pueden convertirse en una barrera que evita que otros —ajenos a nuestro círculo inmediato— comprendan por qué la reforma es necesaria y urgente. Hay una realidad: es muy común concentrarnos en el cómo en lugar del porqué. Es evidente que los países que instauran un debate nacional y exploran por qué los NNA necesitan vivir en familia, por qué el cuidado institucional no es aceptable y cuáles son las soluciones disponibles tienen éxito a la hora de conseguir el compromiso de las partes interesadas y cambiar el paradigma en torno al cuidado infantil.

## 3. No existe una reforma de “talla única”

Sin importar cuán tentador pueda parecer copiar el plan de reforma de un país vecino o de otra región, es importante que enmarquen los planes según el contexto nacional y desarrollen sus propias estrategias. El contexto es muy importante, y las dinámicas detrás de la separación familiar y la institucionalización deben servir de fundamento y ayudar a adaptar las estrategias y los planes de acción nacionales. Una vez que comprendan cuáles son los factores que inciden en la separación y qué medidas adecuadas de cuidado alternativo pueden desarrollar, tendrán el andamiaje sobre el cuál construir el resto de la planificación.

## 4. No aborden la reforma desde el margen

La reforma de los sistemas de protección y cuidado no solo es relevante para los NNA en riesgo de ser separados de su familia y quienes no cuentan con cuidados parentales, sino que se interseca con todas las políticas y servicios relativos a la niñez: infancia temprana, educación, cuidado de la salud, protección social y reducción de la pobreza. La reforma también contribuye significativamente a combatir la violencia infantil, la trata y la explotación, la exclusión social y la discriminación. En consecuencia, es esencial planificar e implementar la reforma en colaboración con todos los otros ministerios relevantes, en un marco convocado a nivel nacional con el apoyo prioritario de las más altas esferas.

## 5. No se pasen la “papa caliente”

La transición del modelo de cuidado institucional a uno basado en las modalidades de base familiar y comunitaria implica la descentralización de los servicios y recursos retenidos en las instituciones para generar servicios ubicados en las comunidades y accesibles para los NNA y su familia. Muchas veces, el cierre de una institución no deviene en la reasignación de sus recursos —tanto humanos como financieros— a los nuevos servicios desarrollados. A lo largo del proceso de reforma, se pueden diseñar e implementar nuevos usos para la infraestructura existente. Deben priorizar el desarrollo de capacidades a nivel local para garantizar mecanismos efectivos de prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, como servicios de fortalecimiento familiar y acogimiento alternativo.

“ La reforma también contribuye significativamente a combatir la violencia infantil, la trata y la explotación, la exclusión social y la discriminación. ”

#### 6. La reforma es para todos los niños y niñas

La reforma del sistema de cuidado debe ser inclusiva y debe priorizar la transición de todos los NNA, incluyendo NNAJ con necesidades especiales. Sabemos que las niñas y niños más pequeños son más vulnerables a estar privados del cuidado familiar y que los NNA con necesidades especiales necesitan asistencia más intensiva y especializada para garantizar su transición exitosa al cuidado de base comunitaria. En todas las reformas exitosas a nivel nacional, se actuó con el grado de urgencia necesario para habilitar estas transiciones y se trabajó en preparar a las comunidades y los servicios para aceptar e incluir a NNA con necesidades especiales.

#### 7. “No” a las puertas giratorias

Trabajar con el objetivo de reducir la cantidad de NNA en instituciones sin una planificación puntual para la reconversión o el cierre definitivo de esos espacios como centros del cuidado residencial hará que, inevitablemente, se mantenga el flujo de nuevos ingresantes en reemplazo de los NNA que dejaron la institución. Si bien es posible que se logre una pequeña reducción en estas cifras a corto plazo, los mecanismos de financiación, que suelen responder a un modelo de asignación de costos por individuo, apuntalan el funcionamiento de la institución y, por ende, no darán lugar a un cambio significativo. Esto significa que hay un umbral evidente que rige cuántos NNA debe haber en una institución para garantizar su viabilidad financiera.

#### 8. El tiempo es vital

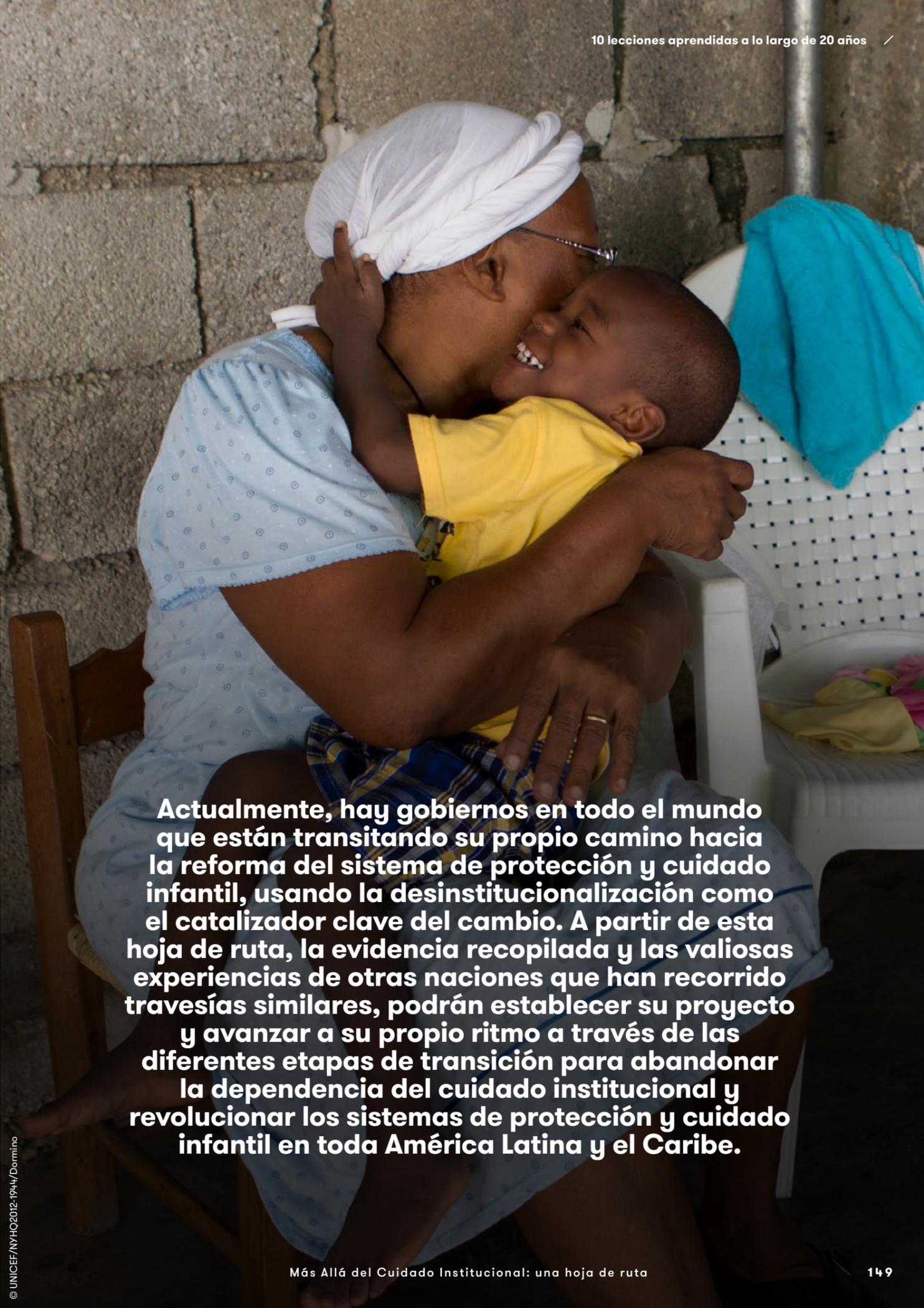
La reforma del sistema de protección y cuidado es un compromiso a largo plazo, pero también necesita una planificación con metas específicas que permitan medir el progreso y mantener el apoyo de todas las partes interesadas. Más importante aún, los NNA necesitan plazos claros para manejar su transición. Si tenemos en cuenta que, durante la infancia, pasamos casi el 90 % del tiempo con nuestra familia directa, podemos entender claramente por qué el tiempo es un factor vital para los NNA sin cuidados parentales y cómo la reforma puede garantizar que todos los NNA disfruten del calor y la contención de un entorno familiar.

#### 9. Sigán la ruta del dinero

El dinero debe ir adonde vayan los NNA y no viceversa. Una reforma sistémica permite la reasignación de recursos para que estos sigan a los NNA en su tránsito por el sistema y aseguren el acceso a servicios universales y especializados, como servicios de protección y cuidado, educación, salud y protección social. Deben prestar especial atención a verificar que los NNA con necesidades especiales no reingresen al cuidado institucional al alcanzar la mayoría de edad solo porque la financiación no los acompaña para apoyarlos en su vida adulta.

#### 10. Midan lo que importa

Lo que se mide cobra valor. Es importante asegurarse de tener una base sólida y medir indicadores cuantitativos y cualitativos para documentar el progreso y verificar el nivel de calidad del cuidado infantil. Para eso, se necesita un fuerte sistema de monitoreo y evaluación a nivel nacional y mecanismos de aprendizaje que documenten tanto los aciertos como los errores durante la práctica. Es imperativo capturar datos históricos y en tiempo real de forma adecuada y sensible, analizarlos y usarlos como base para el proceso iterativo de planificación e implementación de la reforma.



**Actualmente, hay gobiernos en todo el mundo que están transitando su propio camino hacia la reforma del sistema de protección y cuidado infantil, usando la desinstitucionalización como el catalizador clave del cambio. A partir de esta hoja de ruta, la evidencia recopilada y las valiosas experiencias de otras naciones que han recorrido travesías similares, podrán establecer su proyecto y avanzar a su propio ritmo a través de las diferentes etapas de transición para abandonar la dependencia del cuidado institucional y revolucionar los sistemas de protección y cuidado infantil en toda América Latina y el Caribe.**



# Recursos

Esta sección contiene referencias sobre algunos de los muchos recursos nacionales y globales que podrán ayudarlos en su camino hacia la reforma del sistema de protección y cuidado infantil, junto con materiales adicionales para acompañar su trabajo.

# Cómo definir y reconocer el cuidado institucional

## Información adicional

### Características centrales: la provisión de cuidado

En una institución, la provisión de cuidado y protección no es adecuada y no está alineada con las Directrices de la ONU. **El funcionamiento de la institución se rige más por sus propias necesidades que por las necesidades de NNA.**

- **La vida de los NNA sigue una rutina estricta y reglamentada:** se adecúa a un cronograma fijo cada día y las actividades se “procesan” en grupo, sin ninguna consideración por la privacidad o la individualidad de cada persona. Todas y todos duermen, comen, juegan y, en ocasiones, hasta van al baño en un horario determinado o en un orden fijo, sin importar las necesidades individuales.
- **Los NNA terminan siendo solo un expediente en un sistema despersonalizado:** no se les da ningún incentivo ni apoyo para desarrollar ni demostrar preferencias personales o señales de individualidad. En muchos casos, comparten ropa, toallas y juguetes con otras personas de su grupo, así como espacios habitacionales que no dan lugar a la privacidad.
- **Los NNA reciben cuidados poco adecuados provistos por personal no calificado, en centros donde hay mayor cantidad de personal administrativo y de respaldo:** a veces, el equipo de cuidado directo (que incluye profesionales de trabajo social, psicología y terapeutas especializados) no tiene estatus profesional, una cualificación formal y la capacitación adecuada, y no ofrecen cuidado de calidad. Por lo general, en las instituciones hay grandes equipos de administración y de servicios como cocina, limpieza y transporte, que son empleados por la institución pero no reciben capacitación para formar parte del sistema de apoyo.

- **Los NNA bajo cuidado institucional no están preparados para una vida fuera de la institución:** los NNA no tienen forma de desarrollar habilidades para la vida independiente, como cocinar, limpiar, administrar su dinero, desempeñarse dentro de una comunidad o en la sociedad, y tampoco tienen una red social de contención en la comunidad que los acompañe en esa nueva etapa.
- **Los NNA no acceden a la oportunidad de formar vínculos saludables, lo que conlleva efectos a largo plazo en su desarrollo:** la proporción cuidador-NNA suele ser bastante baja. Por lo general, los NNA tienen diversas personas que cuidan de ellos, que hasta pueden variar diariamente. A diferencia de lo que pasa en el cuidado de base familiar, el personal no ocupa el rol de padres o madres sustitutos que necesitan las niñas y niños más pequeños. Las personas a cargo del cuidado reciben un salario para trabajar una cantidad fija de horas y solo tienen una relación profesional con los NNA. Si bien este es el caso para todas las formas de cuidado residencial, en las instituciones, esto se exagera mediante la gran distancia social y el enorme desbalance en las relaciones de poder, que evitan el apego y el desarrollo de un vínculo entre el personal y los NNA. Esto puede provocar trastornos de apego y otras consecuencias sociales para los NNA más adelante. De hecho, en algunos casos, la llegada y luego la repentina ausencia de grupos voluntarios del extranjero puede acrecentar el sentimiento de abandono.

### Características centrales: las relaciones sociales y familiares

El cuidado institucional aísla socialmente a los NNA, porque los desconecta de su familia, su comunidad, su herencia cultural, sus tradiciones y sus valores. De esta forma, los NNA crecen sin un sentido de identidad y pertenencia y sin estar preparados para vivir en comunidad. Las consecuencias tanto para ellos como para la sociedad son duraderas y de gran alcance.

- **Las instituciones suelen segregar a los NNA por edad, género, necesidades especiales o condiciones médicas.** Muchas veces se separa a NNA de la misma familia y se los asigna a unidades diferentes o incluso a instituciones diferentes que, en ocasiones, están muy lejos entre sí.
- **Las instituciones suelen culpar y denigrar a las madres, los padres y más familiares de los NNA bajo su cuidado y perpetúan el prejuicio hacia ciertos grupos.** No es extraño que a los NNA en las instituciones se les diga que su familia renunció a ellos, los abandonó y así falló en sus responsabilidades parentales. También se transmiten prejuicios hacia ciertas comunidades, grupos sociales o grupos étnicos y algunos crecen con asociaciones negativas hacia su propia herencia cultural.

- **El cuidado institucional suele fomentar el estigma y la exclusión de los NNA.** Incluso en los casos en los que los NNA sí van a la escuela local, las instituciones no logran brindarles una sensación de que llevan una vida común y corriente ni generan un sentido de pertenencia con la comunidad. Por lo general, los NNA no tienen los recursos adecuados ni el apoyo profesional, y su representación en las escuelas es poca o directamente nula. De esta forma, se los estigmatiza porque se los ve como “diferentes”, lo que fomenta su marginación y exclusión.
- **Las instituciones cortan los lazos de los NNA con su familia y comunidad y les niegan la oportunidad de desarrollar su sentido de identidad y pertenencia.** No se da información actualizada y frecuente ni a los NNA ni a las familias y tampoco se incentiva que mantengan el contacto. Muchas veces, los NNA van pasando de institución a institución y perdiendo el contacto con sus hermanos, hermanas, amigos, amigas, familiares y comunidad local. En los entornos más restringidos y aislados, todas las facetas de la vida de estos NNA se desarrollan dentro de la institución, incluidos su educación, su entretenimiento y el cuidado de su salud.

“ En las instituciones en donde la falta de interacción y la negligencia sistemática son más severos, es posible que los NNA desarrollen una serie de conductas típicas de la institucionalización, como la autoestimulación, conductas estereotipadas y a veces la autolesión. ”

### Características centrales: el efecto sistémico

El cuidado institucional distorsiona los sistemas comunitarios de salud, educación y protección infantil mediante un potente efecto de atracción sobre las personas a cargo de las decisiones. Mientras sea social, legal y políticamente aceptable, las instituciones serán la salida fácil para tratar con NNA sin cuidados parentales. De hecho, su sola presencia en las comunidades genera un incentivo perverso para mantener su existencia, junto con las oportunidades de empleo y de recaudación de fondos que plantean.

- **El cuidado institucional puede parecer el único servicio local disponible y aceptado para dar acogimiento a NNA privados del cuidado parental.** Es posible que, para las autoridades locales y el cuerpo profesional a cargo, esta sea la opción más sencilla, la única opción o la opción obvia. Esto puede apreciarse particularmente en casos en los que los NNA son separados de su familia para su protección, por ejemplo, en situaciones de violencia doméstica. Las instituciones pueden parecer el lugar más seguro para recién nacidos abandonados o huérfanos, para bebés prematuros o para todos los bebés y niños y niñas pequeños que requieren cuidado alternativo. Pueden parecer una buena opción para bebés y niños y niñas con discapacidad porque ofrecen acceso inmediato a atención médica.
- **El cuidado institucional puede parecer, a los ojos de las familias, la mejor opción para darle a NNA acceso a servicios de salud o educación.** No es extraño que una familia envíe a su niña o niño a una institución con la idea de que pueda acceder a una educación, a atención médica o a otros servicios. También se ha visto que envíen a NNA que tienen dificultades en los entornos educativos habituales a centros institucionales que se especializan en la educación de NNA con dificultades en el aprendizaje.
- **El cuidado institucional puede parecer la mejor opción o incluso la única opción para NNA con necesidades especiales.** El cuidado institucional “especializado” suele ser recomendado por profesionales médicos o por la dirección de una institución, pero, en general, eso implica que los NNA con discapacidad o con necesidades especiales permanecerán en la institución durante toda su vida o, más adelante, serán trasladados a centros similares para adultos.
- **El cuidado institucional distorsiona los sistemas locales de modo que la cantidad de plazas disponibles se vuelve un factor que impulsa los nuevos ingresos.** Las instituciones requieren una cantidad mínima de residentes para garantizar su existencia y sostenibilidad financiera. Ya sea mediante mecanismos de patrocinio de NNA o un modelo de costo/NNA, las entidades públicas y los donantes del sector privado que financian las instituciones crean un incentivo perverso para aumentar —o al menos mantener— la cantidad de NNA bajo cuidado institucional en todo momento, con el objetivo de cubrir los costos de infraestructura y personal.
- **En algunos países, los NNA corren un alto riesgo de ser separados deliberadamente de su familia y derivados al cuidado institucional, porque allí pueden ser utilizados para atraer a donantes y a voluntarios que pagan o para mantener la sostenibilidad del sistema** al garantizar el empleo del personal de la institución. En el peor de los casos, los NNA se ven sometidos a pésimas condiciones de vida para respaldar el argumento de la “necesidad de ayuda”, ya que cuanto más vulnerables se vean los NNA, más atractiva será la propuesta de recaudación de fondos.

## La evidencia contra las instituciones Una mirada más en detalle

### El impacto en los NNA

Actualmente, ya existe un amplio corpus de literatura donde los investigadores han documentado cambios funcionales y estructurales en el cerebro de NNA que crecen en un entorno institucional.

El tipo de **negligencia** asociado al cuidado institucional **conlleva un creciente nivel de estrés tóxico**, que a su vez inhibe significativamente el desarrollo del cerebro. Esto es especialmente perjudicial para niñas y niños de menos de tres años: el efecto de la institucionalización en la primera infancia es devastador.

Las conexiones sinápticas que desarrollan funciones cruciales en el cerebro de un bebé se activan según el tipo de estímulo que ofrece la interacción amorosa con su madre o su padre.

La gran mayoría de estas conexiones se establecen durante los primeros dos años de vida y conforman la arquitectura básica del cerebro de un bebé, en gran medida, como consecuencia de este tipo de crianza basada en el amor.

Las investigaciones muestran que las instituciones, incluso las que parecen tener mejores recursos, nunca pueden brindar este tipo de cuidado. Este es uno de los principales obstáculos para el desarrollo físico, cognitivo y emocional de niños y niñas.

### Los efectos negativos de la institucionalización infantil

Estos NNA suelen presentar altos niveles de apatía, intranquilidad, hiperactividad, ansiedad, depresión, necesidad de llamar la atención, trastornos del sueño, desórdenes alimentarios y conductas estereotipadas, como balanceos, golpes en la cabeza y autolesiones.

Es posible que también presenten niveles más bajos de madurez social para su edad y que tengan menos capacidad para concentrarse y comunicarse. Los NNA que crecen bajo cuidado institucional tienen retrasos con respecto al desarrollo del coeficiente intelectual, el lenguaje, el habla y el vocabulario. En cuanto al desarrollo físico, se ha visto que pierden un mes de crecimiento lineal por cada tres meses de vida institucionalizada.

### El cuidado institucional conlleva un alto riesgo de violencia contra NNA

En vista de las devastadoras consecuencias de la institucionalización (en especial, para bebés y niños y niñas pequeños), el cuidado institucional debería ser reconocido, por su misma naturaleza, como una forma de violencia infantil.

Pero, además, una de las características más grotescas de esta práctica es la alta incidencia de violencia cometida contra NNA dentro del entorno de las instituciones.

El cuidado institucional ha sido asociado a tasas de mortalidad catastróficas por más de un siglo ya. En algunas instituciones con las que ha trabajado, Hope and Homes for Children ha registrado tasas de mortalidad de más del 80 % al mes. Los NNA bajo cuidado institucional enfrentan niveles verdaderamente altos de abuso físico y sexual, incluso casos de extrema violencia, como torturas y violaciones.

No es difícil ver cómo las características que definen el cuidado institucional pueden incrementar el riesgo de violencia y facilitar estas situaciones. Si los NNA están social y geográficamente aislados, desempoderados y sujetos a la negligencia de personal poco capacitado, mal pago y con demasiado trabajo, su vulnerabilidad ya existente no hace más que acrecentarse. No tienen adónde ir ni a quién recurrir ni cómo escapar.

Es posible, aunque no seguro, que haya algunas normas o estándares de protección para regular las actividades del personal de cuidado y de otros equipos que trabajan en la institución, como el personal administrativo y de respaldo. Puede que haya predadores que quieran abusar de NNA que intencionalmente busquen integrarse a las instituciones, ya sea mediante un empleo, por trabajo voluntario o como visitantes.

Los sistemas de monitoreo suelen ser endeble y poco efectivos, y los mecanismos seguros para asentar una queja o denuncia son pocos o directamente nulos.

## Apego: el amor sí importa

Durante la infancia y la adolescencia, los NNA que no pudieron formar una relación saludable con un cuidador o cuidadora significativos pueden ser demasiado amistosos, tener respuestas bruscas hacia extraños o a la separación, tener dificultades para formar y mantener relaciones sociales, y desarrollar comportamientos de desinhibición.

Los NNA que crecen en instituciones, en especial desde una edad muy temprana, tienen dificultades más adelante debido al impacto de “trastornos del apego”, a diferencia de NNA que nunca fueron institucionalizados o que ingresaron después de cumplir los dos años de edad.

### La negligencia es una característica generalizada del sistema institucional

Además del riesgo de abuso, la salud y la supervivencia de NNA se ven amenazadas por la negligencia generalizada que se ve en las instituciones. Los problemas de salud y las enfermedades a menudo son el resultado de la falta de atención médica, higiene deficiente y condiciones de hacinamiento.

Con camas de una punta a la otra de las habitaciones y experiencias ambientales limitadas, se inhibe el desarrollo del sistema inmune. Muchas veces, los bebés y niños y niñas pequeños se ensucian y quedan en esas condiciones por un largo tiempo y, por lo general, las prácticas de higiene son muy pobres. Es frecuente que los NNA sufran enfermedades infecciosas y trastornos médicos severos, y cabe destacar que cuando están enfermos la respuesta de rutina es aislarlos. Asimismo, es habitual que se les nieguen los medicamentos y el tratamiento que necesitan.

### En efecto, las instituciones pueden ser una amenaza para la supervivencia de NNA.

### Los NNA con discapacidad son especialmente vulnerables a los efectos del cuidado institucional.

Este entorno es completamente inadecuado en términos de brindarles la atención, el estímulo y el cuidado especializado que exigen las necesidades especiales de los NNA con discapacidad. En todas partes del mundo se ha visto que a los NNA con discapacidad se los deja en sus camas o cunas, sin contacto humano ni estimulación alguna, o incluso atados o sujetos para evitar que dejen su cama o se autolesionen. Este tipo de negligencia, abandono y trato dañino puede tener graves consecuencias físicas, mentales y psicológicas. Además, los NNA con discapacidad están más expuestos a la violencia y al abuso en el contexto institucional, donde las más vulnerables son las personas con enfermedades mentales o con discapacidad intelectual. Incluso hay evidencias de que, en algunos casos, son sometidos a situaciones de abuso en nombre del tratamiento que reciben.

### Las personas jóvenes que egresan del cuidado institucional están entre los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.

Los NNA que crecen en instituciones no están preparados para la vida independiente y, muchas veces, enfrentan grandes dificultades al egresar.

Por lo general, no suelen alcanzar un alto nivel educativo, tienen hijos a una edad más temprana, son más vulnerables a quedar sin hogar, y son un grupo con altos índices de desempleo, criminalidad y problemas de salud mental.

Esto representa un costo muy alto para las familias y las comunidades. Al egresar de las instituciones, este grupo de jóvenes no tiene una red de contención ni las habilidades básicas para llevar una vida plena, armoniosa y productiva en comunidad. Además, siguen siendo más vulnerables a los abusos y a la explotación a lo largo de su vida adulta.

Según algunos estudios, hasta uno de cada tres jóvenes que egresan del cuidado institucional queda sin hogar y uno de cada cinco termina teniendo antecedentes penales. Durante la vida adulta, son más propensos a permitir la separación familiar y que sus hijos e hijas terminen en una institución, lo que contribuye a la transmisión intergeneracional del problema.

Como resultado de la combinación de los retrasos de desarrollo y las experiencias institucionales, estos jóvenes ingresan a la etapa adulta sin lo necesario para la vida independiente, sin la capacidad de interactuar con el mundo que los rodea y sin la posibilidad de contribuir tanto como desearían a su comunidad.

### El impacto en las familias

Cada vez hay más profesionales que reconocen el efecto de atracción de las instituciones que describimos anteriormente. El cuidado institucional propicia un círculo vicioso, donde la mera existencia de una institución instiga o facilita la separación familiar.

**En todo el mundo, las instituciones se benefician de una serie de errores conceptuales que se transmite en la sociedad.** En muchas partes, está instalado el mito prevalente de que los NNA que crecen en las instituciones son “huérfanos”. En América Latina y el Caribe, las instituciones suelen considerarse un recurso de protección infantil contra la violencia doméstica y una manera de acompañar a NNA sin cuidados parentales como resultado de migraciones, quizás debido a una crisis o emergencia (consultar *Una mirada más de cerca a América Latina y el Caribe* p. 16).

Antes, se consideraba que abrir orfanatos e instituciones de cuidado infantil era una respuesta adecuada y socialmente aceptable ante lo que se percibía como “crisis de huérfanos” asociadas con las guerras, los desastres naturales o las pandemias, como la del VIH/SIDA y el ébola. En muchas ocasiones, tanto organizaciones como personas bien intencionadas recaudan fondos para ayudar a los NNA que viven en las instituciones.

Si bien es cierto que, en circunstancias de crisis, muchos pierden a sus padres, gran cantidad de los NNA que terminan en instituciones en realidad son desplazados y separados de su familia, no son huérfanos. **Casi todos los NNA confinados en las instituciones tienen a miembros de su familia extensa que, en muchos casos, podrían cuidar de ellos.**

Al hablar de cuidado institucional, es imposible dejar de mencionar la pobreza de las familias y la falta de servicios adecuados en las comunidades. A nivel mundial, la pobreza es la causa subyacente de mayor incidencia en la separación familiar y la institucionalización de NNA. En los lugares donde hay poco respaldo en cuanto a la seguridad social básica, las familias son mucho más vulnerables a la ruptura y la separación. Cuando se produce una crisis y los NNA son separados de su familia, es posible que las personas adultas no comprendan las implicancias de ese ingreso al sistema de protección y cuidado infantil, puede que piensen que la medida de institucionalización sea temporal.

En ciertas partes del mundo, cuando hay familias que tienen dificultades para proveer a sus niños y niñas de comida y ropa, se las convence de que ingresarlos a un “orfanato” favorece el interés superior de los NNA y de que es la única forma de asegurarles el acceso a atención médica o educación. Como se expuso anteriormente, algunos propietarios de instituciones pueden llegar a explotar la pobreza y la falta de comprensión de las familias, así como la falta de sistemas de prevención del ingreso a las modalidades de cuidado, para incentivar activamente los ingresos a su institución.

Cuando los mecanismos de protección de los derechos de la niñez son débiles, las instituciones fueron y —aún hoy— son usadas para aislar a grupos específicos de NNA que no se consideran “aptos” para la vida en comunidad, por ejemplo, NNA con discapacidad, NNA que pertenecen a ciertos grupos étnicos o NNA nacidos de relaciones extramatrimoniales; esto no hace más que perpetuar un sistema de discriminación estructural.

Los NNA migrantes y no acompañados, que quizás cruzan las fronteras por su cuenta o que no están acompañados porque su madre o padre ya migraron, suelen ser detenidos o institucionalizados en los países de tránsito o de destino.

Esto no responde al interés superior de esos NNA y crea otro círculo vicioso. **En general, las personas que egresan del cuidado institucional enfrentan múltiples desventajas en su vida adulta que componen y refuerzan la pobreza,** entre ellas, menos oportunidades económicas, exclusión social, mayor tendencia al abuso de sustancias, mayor índice de problemas de salud mental, alta tasa de suicidios, más exposición a actividades criminales y vulnerabilidad a la explotación.

Todos los países reconocen que el cuidado infantil fuera de la familia de nacimiento o de la familia extensa a veces es necesario y actúa en favor del interés superior del NNA. Sin embargo, es evidente que las instituciones no son una solución adecuada ni aceptable para NNA sin cuidados parentales.

### Las instituciones de cuidado infantil contribuyen activamente a la separación familiar, porque representan una respuesta estandarizada a problemas sociales más profundos y complejos, que quedan sin resolver.

En cambio, es no solo posible, sino también necesario brindar una serie de opciones de base familiar y comunitaria que puedan ofrecer apoyo adecuado y cuidado de calidad para los NNA dentro de su comunidad.

### El costo para la sociedad

Las razones por las que el cuidado institucional prima sobre las alternativas de base familiar y comunitaria son complejas. Sin embargo, hay un error de concepto muy difundido que contribuye a pensar que las instituciones son una opción menos costosa que el cuidado de base familiar y comunitaria y, en consecuencia, una “solución realista” en un contexto de bajos recursos.

Esto se basa en una supuesta “economía de escala”, que sugiere que aumentar la cantidad de NNA que viven en una institución reduce el costo per cápita.

Si bien es claro que nunca se deberían anteponer los factores económicos a los derechos y las necesidades de NNA, incluso desde una perspectiva financiera, se ha demostrado que la economía de escala de las instituciones no es más que un mito.

Las instituciones solo son una opción más económica cuando las condiciones materiales y la calidad del cuidado son tan pobres que permiten un ahorro de costo por persona, pero esto actúa en total detrimento de la salud, el bienestar y hasta la supervivencia de esos NNA.

### El cuidado institucional es una mala inversión

- **Es innecesario:** el cuidado institucional atrae NNA cuya separación familiar es innecesaria, de modo que hay una gran proporción de NNA bajo cuidado no parental sin razón suficiente.
- **Es excesivo:** muchos NNA suelen pasar demasiado tiempo en las instituciones, algunos incluso permanecen allí hasta la edad adulta.
- **Genera dependencia a largo plazo:** las personas jóvenes que egresan de las instituciones sin las habilidades o la capacidad de vivir de forma independiente, a la larga, suelen depender directa o indirectamente del sistema institucional para sus propios hijos e hijas.

La suposición de que las instituciones son más económicas de mantener no toma en consideración su impacto a largo plazo en los NNA y los costos asociados para la sociedad. En el largo plazo, se podría alcanzar ahorros significativos mediante las reformas del sistema de cuidado, al prevenir que los NNA ingresen innecesariamente al cuidado estatal y al promover la reintegración, el acogimiento familiar y otras alternativas de base familiar.

Cuando se suman también los costos de bienestar social, salud y seguridad pública, los servicios de fortalecimiento familiar y los cuidados alternativos de calidad no solo son intrínsecamente mejores para los NNA, su familia y las comunidades, sino también más económicos y efectivos a largo plazo.

### Los derechos de NNA con discapacidad

Hay quienes argumentan que el cuidado institucional responde al interés superior de los NNA con discapacidad. Este es un argumento engañoso y no refleja la realidad: en efecto, el cuidado institucional viola los derechos de NNA con necesidades especiales en doble medida, dado que vulnera los derechos de la niñez y los derechos de las personas con discapacidad. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que “Los Estados Partes harán todo lo posible, cuando la familia inmediata no pueda cuidar de un niño con discapacidad, por proporcionar atención alternativa dentro de la familia extensa y, de no ser esto posible, dentro de la comunidad en un entorno familiar”.

También aclara que “en ningún caso se separará a un menor de sus padres en razón de una discapacidad del menor, de ambos padres o de uno de ellos”. Asimismo, la CDPD reconoce el derecho de todas las personas con discapacidad (sin importar su edad) de “vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás” (Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006, art. 23).

De esta forma, exige que los Estados Partes desarrollen “una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta” (Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006, art. 19).

## El cuidado institucional y los derechos de la niñez Una mirada más en detalle

Convención sobre los Derechos del Niño	Formas en que el cuidado institucional viola estos derechos
<b>Artículo 2</b> Todos los derechos de la Convención deben ser aplicados a todos los niños y niñas, sin discriminación.	Algunos grupos están ampliamente sobrerrepresentados en el sistema institucional: los NNA afectados por la pobreza, NNA que son parte de grupos étnicos, y NNA con discapacidad o necesidades especiales. Esto muestra un patrón claro de discriminación.
<b>Artículo 3</b> El interés superior de NNA debe ser la máxima prioridad en todas las decisiones y acciones que les afectan.	El enfoque estandarizado del cuidado institucional suele priorizar el interés superior de la institución antes que a los NNA. Las instituciones no pueden responder a necesidades o circunstancias individuales y, por lo tanto, no priorizan el interés superior de cada niño o niña.
<b>Artículo 6</b> Todo NNA tiene el derecho intrínseco a la vida.	Las instituciones amenazan la supervivencia de NNA durante la infancia y la vida adulta. La institucionalización tiene consecuencias devastadoras para el desarrollo físico, cognitivo y emocional y, en muchos casos, se asocia a tasas muy altas de mortalidad infantil.
<b>Artículo 7</b> Todo niño o niña será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho a tener un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.	Las instituciones suelen romper los lazos de los NNA con su herencia biológica y cultural y los separa de su familia, su comunidad, su cultura y su identidad.
<b>Artículo 9</b> El NNA no debe ser separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando tal separación sea necesaria para su interés superior.	De modo rutinario e innecesario, muchas instituciones separan a los NNA de su madre y su padre, medida que en muchos casos responde deliberadamente a los fines de mantener abierta la institución. A los NNA se les niega el contacto con su madre, su padre, su familia y su comunidad, y se les oculta toda información relacionada con el fin de cortar esos lazos. Esta falta de sentido de pertenencia alimenta el desempoderamiento de los NNA y su incapacidad para prosperar en la sociedad a su egreso.
<b>Artículo 12</b> Todo NNA tiene el derecho de expresar su opinión, sus sentimientos y sus deseos libremente en todos los asuntos que le afectan, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones.	La falta de flexibilidad de los procesos institucionales y la falta de elección no ofrecen oportunidades para que se escuchen y se consideren las opiniones de los NNA. No se les incentiva a expresar su individualidad ni mucho menos sus opiniones. La dinámica de poder en las instituciones constituye una desventaja inherente para los NNA, que ven cómo deciden su futuro por ellos.
<b>Artículo 18</b> Tanto padres como madres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño o niña y siempre deben considerar qué es lo mejor para el NNA. Los Estados Partes deben prestar asistencia a madres y padres para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza y velar por la creación de servicios de apoyo para NNA.	La presencia de instituciones en las comunidades distorsiona los procesos de toma de decisiones de las autoridades locales de protección infantil, que, en el mejor de los casos, ponen poco empeño en dar asistencia social a las familias para ayudar en la crianza y evitar la separación familiar.

**Convención sobre los Derechos del Niño**

**Formas en que el cuidado institucional viola estos derechos**

**Artículo 19**

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas a su disposición para proteger a NNA contra toda forma de violencia, abuso físico o mental, descuido y malos tratos por parte de su madre o padre, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

Vivir en una institución hace que los NNA sean particularmente vulnerables a violencia física o psicológica, lesiones y abuso, descuido y trato negligente, malos tratos y explotación.

**Artículo 20**

Si un niño o niña no puede ser cuidado por su familia inmediata, tendrá derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. Esto incluye garantizar un mecanismo de cuidado alternativo que facilite la continuidad y respete el origen étnico, religioso, cultural y lingüístico del NNA.

A veces, es necesario y posible analizar y evaluar las leyes locales o nacionales sobre cuidado alternativo para garantizar que se priorice el cuidado de base familiar y comunitaria en vista de las múltiples razones que muestran que las instituciones no son una opción digna ni adecuada y que en general no respetan el origen cultural, religioso y lingüístico de NNA.

**Artículo 24**

Cada niño o niña tiene derecho a gozar del más alto nivel posible de salud.

El impacto de la institucionalización en el desarrollo infantil, en especial en la primera infancia, obstaculiza claramente el pleno ejercicio de este derecho. Un dato particularmente perturbador es que, en muchos casos, se convence a padres, madres y familiares de dejar a NNA en las instituciones con la promesa de que allí tendrán acceso a atención médica y de salud.

**Artículo 26**

Todo niño o niña tiene derecho a beneficiarse de la Seguridad Social.

Los NNA que viven bajo cuidado institucional suelen estar excluidos de la sociedad, apartados tanto social como geográficamente. Debido a los efectos sistémicos de las instituciones en los sistemas de protección infantil a nivel local y nacional, no se hace suficiente énfasis en dar asistencia a las familias para que cuiden de sus NNA, lo cual incluye asistencia material y programas de apoyo, en especial en lo referente a alimentación, vestimenta y vivienda.

**Artículo 27**

Todo niño o niña tiene derecho a un nivel de vida adecuado para promover su desarrollo y atender sus necesidades físicas y sociales.

Las instituciones, por su misma naturaleza, no pueden brindar el nivel de vida requerido para atender las necesidades sociales, físicas y de desarrollo de NNA, sin importar cuántos recursos tengan a su disposición. En el peor de los casos, se empeora deliberadamente la calidad de vida en las instituciones para agravar las aparentes “dificultades” que enfrentan los NNA, aumentar su vulnerabilidad y, así, atraer fondos. Esta es una terrible violación a los derechos de la niñez, y la presencia de las instituciones en las comunidades distrae a las autoridades y no permite abordar los problemas que causa la pobreza.

**Artículo 28**

Todo niño o niña tiene derecho a la educación.

Las instituciones a veces atraen a las familias con la promesa de darles educación y una mejor calidad de vida a los NNA. Sin embargo, en todo el mundo se ha visto que los NNA institucionalizados tienen un menor nivel de instrucción, suelen estar excluidos, tienen un bajo índice de finalización del secundario y progresan menos en el sistema educativo.

## Referencias y materiales clave

Abercrombie, R., Boswell, K., Thomasso, R. (2018). *Thinking big. How to use theory of change for systems change*. New Philanthropy Capital.

Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Comisión Europea. (2020). *Anexo de la Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024*

Asociación Civil por los Derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes DONCEL (2018). *Solos contra el afuera. Una investigación entre pares sobre el ejercicio de derechos y trayectorias de jóvenes que vivieron bajo cuidado alternativo en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.*

Better Care Network (2017) *Iniciativa Seguimiento del Progreso.*

Better Care Network, The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action y UNICEF (2020). *Protection of Children during the COVID-19 Pandemic: Children and Alternative Care*

Better Care Network & UNICEF (2015). *Making the Best Choices for the Care of Children: The role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming care systems.* Better Care Network Working Paper Series.

Bowlby, J. (1951). *Maternal care and mental health.* Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud.

Browne, K. (2009). *The risk of harm to young children in institutional care.* Londres: Save the Children.

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.

Centro de Excelencia por la Niñez (2018). *Poner Fin a las Vulneraciones de Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes que se Encuentran en las Instituciones: Llamado a la Acción.*

Chaitkin, S., Cantwell, N., Gale, C., Milligan, I., Flagothier, C., O’Kane, C., y Connelly, G. (2017). *Towards the Right Care for Children: Orientations for Reforming Alternative Care Systems-Africa, Asia, Latin America.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

Childnomics (2018). *Measuring the long-term social and economic value of investing in children. Summary of findings*

Chisholm K. (1998). *A three year follow-up of attachment and indiscriminate friendliness in children adopted from Romanian orphanages.* Child Development.

Comisión del Grupo The Lancet (2020). *Institutionalisation and deinstitutionalisation of children.*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). Resolución 1/2020 *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas.*

Comité de Derechos de Niños de la ONU (2020). *Advertencia sobre los efectos de la pandemia de COVID-19*

Comité de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.*

Csaky, C. (2009). *Keeping Children Out of Harmful Institutions. Why we should be investing in family-based care.* Save the Children.

Desmond, C., Watt, K., Saha, A., Huang, J., y Lu, C. (2020). *Prevalence and number of children living in institutional care: global, regional, and country estimates.* The Lancet. Child & adolescent health, 4(5), 370-377.

Domínguez, P. y Silva Balerio, D. (2017). *Desinternar, sí. Pero ¿cómo? Controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y la adolescencia.* Montevideo, Uruguay: UNICEF.

Domínguez, P. y Silva Balerio, D. (2010). *Estrategias para conjugar el derecho a la vida familiar y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes. Sistematización del trabajo del Hogar La Barca.* Serie Intercambios n.º 3.

- Montevideo, Uruguay: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Doncel (2020). [En Foco N2: COVID-19: Impacto en niñas/os, adolescentes y jóvenes privados de cuidado parental](#)
- Grupo europeo de expertos sobre la transición del cuidado institucional a cuidados de base comunitaria (2012). [Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care](#).
- Grupo europeo de expertos sobre la transición del cuidado institucional a cuidados de base comunitaria junto con Hope and Homes for Children (2019). [Checklist to ensure EU-funded measures contribute to independent living by developing and ensuring access to family-based and community-based services](#)
- Hope and Homes for Children (2012). [Preventing the separation of children from their families in Bosnia and Herzegovina](#).
- Hope and Homes for Children (n.d.) [El fin del silencio: La eliminación del cuidado de niños en instituciones](#).
- Hope and Homes for Children (n.d.) [Poniendo fin al cuidado institucional en América Latina y el Caribe. Preguntas y respuestas](#).
- Hope and Homes for Children y Bethany Christian Services (n.d.) [Whole Children, whole Haiti](#)
- Hope and Homes for Children y Lumos (2020). [COVID-19: Call to action to protect vulnerable families and children in alternative care across Europe](#)
- Hostetter M.K., Iverson, S., Thomas, W., McKenzie, D., Dole, K. y Johnson DE. M (1991). Medical evaluation of internationally adopted children. *New England Medical Journal*. 325:7, pp. 479-485.
- Incarnato, M; Segade, A; López Villarreal, L.I. (2018). [Adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales en América latina – Una mirada sobre sus trayectorias hacia la vida independiente](#). Monterrey, México: Universidad de Monterrey, Cátedra por la Infancia & Red latinoamericana de egresados de protección.
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y UNICEF Uruguay (2015). [Derecho a crecer en familia. Hacia un modelo alternativo a la internación](#). Montevideo, Uruguay: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Lumos (2017). [Funding Haitian Orphanages at the Cost of Children's Rights](#)
- Lumos (2020). [En nombre del cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes: la institucionalización en América Latina y el Caribe](#).
- Lunde, H., Liu, J. y Pedersen, J. (2014). [Child domestic workers in Haiti 2014: Tabulation report](#). FAFO.
- Marshall, P.J., Reeb, B.C., Fox, N.A., Nelson, C.A. y Zeanah, C.H. (2008). [“Effects of early intervention on EEG power and coherence in previously institutionalized children in Romania”](#). *Development and Psychopathology*, 20, 861-880.
- Mason, G. (1991). Stereotypes: a critical review. *Animal Behaviour*. 41:6, pp. 1015-1037.
- McAuliffe, M., y Ruhs, M. (2017). [Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018](#) Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- Miller L.C., Kiernan, M.T., Mathers, M.I., y Klein-Gitelman, M. (1995). Developmental and nutritional status of internationally adopted children. *Archives of Pediatric and Adolescent Medicine*. 149: 1, pp. 40-44.
- Ministère de la Santé Publique et de la Population (2018). [Haïti Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services \(EMMUS-VI 2016-2017\)](#)
- Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN) y UNICEF Nicaragua (2018). [Sistematización de experiencias del proceso de desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes en Nicaragua](#). Programa Amor, 2007-2017.
- Morlachetti, A. (2013). [Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe](#). Santiago de Chile: CEPAL, UNICEF.
- Mulheir, G., Browne, K. (2007). [De-institutionalising and transforming children's services: A guide to good practice](#).
- Nowak, M. (2019). [UN Global Study on Children Deprived of Liberty](#)
- Organización de las Naciones Unidas (1989). [Convención sobre los Derechos del Niño](#).
- Organización de las Naciones Unidas (2009). [Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños](#).
- Organización de las Naciones Unidas (2015). [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#).
- Palumbo, J. (2013). [La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe](#). Panamá: UNICEF.
- Petrowski, N., Cappa, C. y Gross P. (2017). [“Estimating the number of children in formal alternative care: Challenges and results”](#). *Child abuse & neglect*, 70, 388-398.
- Pinheiro, P.S. (2006). [Violence against children in care and justice institutions](#). Ginebra: Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños
- Red Latinoamericana de Egresados de Protección (2020). [Más autonomía, más derechos : investigación sobre modalidades de acompañamiento de las transiciones de adolescentes y jóvenes del sistema de cuidados alternativos a la vida autónoma en América Latina](#).
- Red Latinoamericana de Egresados de Protección (2017). Carta [‘Hacia los Estados latinoamericanos’ escrita durante el 3er Congreso de la Red Latinoamericana de Egresados de Protección](#).
- RELAF y UNICEF (2014). [Niños, niñas y adolescentes migrantes retornados. Un análisis de los contextos y las respuestas de los servicios y las políticas de protección en El Salvador, Guatemala, Honduras y México](#).
- RELAF y UNICEF (2015). [Cuidado de niños pequeños. Modelo para la prevención del abandono y la institucionalización](#).
- RELAF y UNICEF (2015). [Los Olvidados: niños y niñas en ‘hogares’. Macroinstituciones en América Latina y el Caribe](#).
- RELAF y UNICEF (2016). [Informe Técnico. Sistematización del plan piloto de reconversión institucional y desinstitucionalización](#).
- RELAF y UNICEF (2016). [Los últimos de la fila. Niños, niñas y adolescentes con discapacidad en instituciones residenciales en América Latina y el Caribe](#). Buenos Aires y Montevideo:
- RELAF y UNICEF. (n.d.) [Acogimiento Familiar. Guía de Estándares para las prácticas](#).
- Save The Children (2014). [Institutional Care: The Last Resort](#) (Informe de políticas).
- Sebba, J. (2012). [Why do people become foster carers? An international literature review on the motivation to foster](#). Rees Centre for Research in Fostering and Education, University of Oxford.
- Stein, M. (2006). Research Review: Young People Leaving Care. *Child and Family Social Work*, 11 (3), pp. 273-279.
- UNICEF (2009). [Progress for Children: A Report Card on Child Protection](#). Número 8.
- UNICEF (2013). [Poner fin al internamiento de niñas y niños menores de tres años en instituciones de protección](#).
- UNICEF (2017). [Hogar Seguro Crisis. Three months after: Status Report and Action Plan](#).
- UNICEF, Asociación Civil por los Derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes DONCEL y FLACSO Argentina (2015). [Construyendo Autonomía. Un estudio entre pares sobre la transición hacia la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales](#).
- UNICEF y RELAF (2016). [Medición y monitoreo de la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes. La herramienta y su aplicación en países de América Latina y el Caribe](#). Buenos Aires y Montevideo:
- UNICEF Uruguay (2015). [El derecho a vivir en familia](#).
- Van Ijzendoorn, M.H., Luijk, M., y Juffer, F. (2008). [IQ of children growing up in children's homes”](#). *Merrill Palmer Quarterly*, 54:3.
- Zeanah, C.H., Smyke, A.T., Koga, S.F.M., Carlson, E., y the BEIP Core Group. (2005). [“Attachment in institutionalized and community children in Romania”](#). *Child Development*, pp. 1015-1028.

# Más allá del cuidado institucional

Una hoja de ruta para la reforma del sistema de protección y cuidado infantil destinada a los Gobiernos de América Latina y el Caribe

Hope and Homes for Children es una organización global experta en el campo de la desinstitucionalización y la reforma del sistema de cuidado infantil. Nuestro modelo de transformación está impulsando la reforma y sentando las bases para un cambio duradero.

[www.hopeandhomes.org](http://www.hopeandhomes.org)

Hope and Homes for Children (2020). Más Allá del Cuidado Institucional: Una hoja de ruta para la reforma del sistema de protección y cuidado infantil destinada a los Gobiernos de América Latina y el Caribe



**Oficinas centrales**

East Clyffe, Salisbury, Wiltshire  
SP3 4LZ, Reino Unido

**Correo electrónico**

[info@hopeandhomes.org](mailto:info@hopeandhomes.org)

**Teléfono**

+ 44 01722 790111