

Derecho de NNA a la vida familiar y

comunitaria en América Latina

Desafíos y aportes para la transformación

del cuidado en Argentina



05
EN FOCO
05
MARZO 2021

OBSERVATORIO

**DE LA LEY | Y LOS DERECHOS DE JÓVENES
DE EGRESO | SIN CUIDADOS PARENTALES**

| EN FOCO N°5

Derecho de NNA a la vida familiar y comunitaria en América Latina

Desafíos y aportes para la transformación del cuidado en Argentina



ISBN: 978-987-47252-1-9

Observatorio de la Ley de Egreso y los derechos de jóvenes sin cuidados parentales

Una iniciativa de la Asociación Civil DONCEL para el seguimiento de la Ley 27.364.

Directora Ejecutiva: Dana Borzese

Área Incidencia e investigación: Andrés Segade

Fotografías: Michelle Le Brun

Diseño: Laura Dellacha y Lucila Stolar

DERECHO DE NNA A LA VIDA FAMILIAR Y COMUNITARIA EN AMÉRICA LATINA

Por Florencia Rodríguez y Laila Fiszer

PRESENTACIÓN

Este documento se basa en reflexiones y debates institucionales surgidos de una serie de conversatorios organizados por Doncel y la Red Latinoamericana de Egresados de Protección¹ con el objetivo de aportar insumos cualificados para la reforma de los Sistemas de Protección de Infancia que posibiliten consolidar avances en estrategias de cuidado alternativo que garanticen el derecho a la vida familiar y comunitaria y el interés superior de niños, niñas y adolescentes (NNA) y promuevan la desinstitucionalización.

Un especial agradecimiento a Carla Villalta (CONICET, Argentina), Fabiana Isa (Directora Nacional del Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos, Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación, Argentina), Jorge Fernández del Valle (Universidad de Oviedo, España) y Diego Silva Balerio (La Barca, Uruguay) que participaron de estos debates y han compartido muy generosamente las experiencias nacionales de abordaje y/o transformación de la protección a las infancias y sus reflexiones sobre la temática. También agradecemos a Carla Villalta por

su lectura y valiosos aportes a este documento.

A pesar del objetivo expreso de muchos países en la región sobre la desinstitucionalización del cuidado de NNA, los sistemas de protección, en general, continúan compuestos mayormente por dispositivos institucionales para el cuidado de los NNA separados de sus familias. Este documento pretende comprender cuáles son las principales trabas y obstáculos para la transformación de los sistemas de protección, de manera que se prioricen los cuidados basados en la familia y la comunidad, como así también, las potencialidades para América Latina y los desafíos persistentes.

EL PROPÓSITO FINAL ES TRAZAR LÍNEAS DE DEBATE Y REFLEXIÓN QUE POSIBILITEN LA MEJORA DE LOS SISTEMAS DE CUIDADOS ALTERNATIVOS EN ARGENTINA Y EN LA REGIÓN.



¹ Los Conversatorios virtuales se realizaron durante los meses de octubre y noviembre 2020. Más información en: www.doncel.org.ar

EL DERECHO A LA VIDA FAMILIAR Y COMUNITARIA

La Convención sobre los Derechos del Niño, en su preámbulo, reconoce que “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”. Establece, asimismo, que las familias deben recibir asistencia y apoyo para ejercer el cuidado en la comunidad, y el deber de los Estados de proporcionar protección especial a los NNA separados de su medio familiar. Todos los Estados Latinoamericanos han ratificado la CDN y la mayoría ha adaptado sus marcos regulatorios en consonancia con sus principios, incluso creando nuevos diseños institucionales para la protección integral de derechos de NNA. Sin embargo, estos cambios no se han visto reflejados plenamente en las realidades de NNA separados de sus familias. Las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (2009) ofrecen orientaciones políticas y prácticas con el fin de fomentar la implementación de la CDN. Proponen que la prevención de la necesidad de acogimiento alternativo de NNA y los cuidados alternativos idóneos – a los que se recurre como último recurso, y por el menor tiempo posible- sean los pilares de los sistemas de protección. También enfatizan la conveniencia de mantener a los/as NNA en cuidado alternativo cerca de sus familias y núcleos comunitarios a fin de mantener el contacto y minimizar el impacto de la separación en la vida social, educativa y cultural. Asimismo reconocen que la mayor parte del cuidado alternativo sucede de manera

informal, cuando parientes o amigos cercanos asumen el cuidado de NNA que no pueden permanecer al cuidado de su familia nuclear.

EL DERECHO A LA VIDA FAMILIAR Y COMUNITARIA RECONOCE LA PLURALIDAD DE FORMAS FAMILIARES QUE EXISTEN -FAMILIAS MONOPARENTALES, FAMILIAS ENSAMBLADAS, FAMILIAS AMPLIADAS- INCLUYENDO TAMBIÉN AL MEDIO FAMILIAR COMUNITARIO, ES DECIR PERSONAS CERCANAS SIN LAZOS FILIATORIOS. LO FUNDAMENTAL ES RESPETAR EL DERECHO DE NNA A SER CUIDADOS, PROTEGIDOS Y DESARROLLARSE CON EL APOYO DE LAS PERSONAS CON QUIENES TIENEN LAZOS AFECTIVOS SIGNIFICATIVOS Y QUIENES FORMAN PARTE DE SU HISTORIA, IDENTIDAD Y COMUNIDAD.

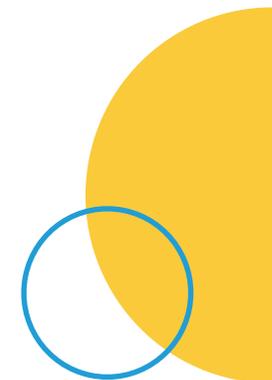
Si bien los países han recogido de modos diversos las Directrices sobre las Modalidades de Cuidado Alternativo de los Niños, se observa que la influencia efectiva de estas orientaciones a nivel de las políticas es tenue. A pesar de que las legislaciones coinciden en afirmar que la falta de recursos materiales de las familias en ningún caso puede fundamentar la separación del/a NNA de su medio familiar, y que **es responsabilidad del Estado brindar asistencia adecuada a las familias para que puedan satisfacer las necesidades de los/as NNA bajo su cuidado**, persisten de hecho medidas de separación de NNA de sus medios familiares por motivos vinculados a situaciones de vulnerabilidad debido a la pobreza y a otras causas sociales (Unicef, 2013; Red Latam, 2020). Por otra parte, **las legislaciones de la mayoría de los países de América Latina, así como los lineamientos técnicos, priorizan las modalidades de cuidado alternativo en ámbitos familiares sobre el acogimiento de tipo residencial (Red Latam, 2020)**. No obstante, el número de NNA en dispositivos residenciales es mucho mayor que la cantidad de NNA en acogimiento familiar, y esta última resulta una modalidad muy poco extendida. A su vez, estudios como el de la Red Latam (2020) evidencian que, **en algunos países la institucionalización no es la última opción, sino la primera y única**.

Ante esta brecha entre la enunciación de las políticas y la realidad de los/as NNA y familias en situaciones de vulnerabilidad,

resulta imperioso avanzar hacia una transformación del sistema de protección de derechos. **Estos cambios son complejos ya que implican una multiplicidad de acciones, desarrollos, cambios culturales y de prácticas sucediendo en simultáneo.**

DE ALLÍ QUE SE CONSIDERA FUNDAMENTAL ALINEAR LOS ESFUERZOS DE LOS DISTINTOS ACTORES EN POS DEL OBJETIVO DE GARANTIZAR LA INTEGRALIDAD DE DERECHOS Y EL INTERÉS SUPERIOR DE CADA NNA.

A continuación, se proponen algunas aproximaciones para impulsar y apoyar estos procesos.



PREVENCIÓN DE LA NECESIDAD DE CUIDADOS ALTERNATIVOS

Un sistema de protección sólido debe basarse en la prevención de la separación de NNA de sus familias como uno de sus pilares. Esto requiere incrementar las capacidades parentales, fortalecer a las familias en su rol de cuidadoras y favorecer los procesos de reintegración familiar cuando los/as NNA han sido separados. Los organismos de protección tienen un rol clave al determinar las intervenciones a llevar a cabo ante una situación de vulneración de derechos. Idealmente, los procesos de toma de decisión y planificación de las intervenciones deben contar con la participación de NNA y sus familias y especificar los medios, plazos y recursos para la resolución. Sin embargo, en la práctica, la escasez de recursos y sobre-

“UNA VEZ QUE SE ADOPTA UNA MEDIDA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL ES MUY DIFÍCIL REVERTIR EL ALEJAMIENTO DEL NNA DE LA FAMILIA. EL IDEAL DE LA MEDIDA DE PROTECCIÓN ES LA REVINCULACIÓN, PERO EN LA PRÁCTICA SUCEDE LO CONTRARIO”.

- Carla Villalta -

carga laboral de los organismos de protección y promoción de derechos determinan que, a menudo, las medidas de protección especial sean tomadas en contextos de urgencia, con poca posibilidad de explorar las redes comunitarias de los/as NNA y desarrollar estrategias conjuntas con las familias y comunidades.

Este cuadro se agrava cuando las medidas de protección, en los hechos, terminan por alejar a los NNA de sus núcleos familiares; ya sea porque los/as NNA son acogidos en dispositivos distantes geográficamente de sus familias, porque no se cuenta con recursos humanos o materiales para apoyar el trabajo de fortalecimiento familiar y revinculación, o porque el diseño institucional dificulta estos trabajos - por ejemplo, cuando el organismo encargado de trabajar con la familia es el mismo que dictó la separación. Por último, los prejuicios de parte de muchos/as trabajadores/as sobre las familias constituyen un obstáculo ya que tienden más a “evaluarlas” que a fortalecerlas en su rol. Por ejemplo, en México el programa de fortalecimiento familiar brinda cursos obligatorios a las familias que identifica como carentes de habilidades parentales y luego deben rendir examen, asistir a escuelas de padres o sesiones terapéuticas, sin ningún otro apoyo material y/o económico (Red Latam, 2020)

“EL ESTADO PRECARIZADO DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN IMPIDE LA EFECTIVA PREVENCIÓN Y EL TRABAJO ARTESANAL CON LAS FAMILIAS. AL NO TRABAJAR CON EL NIÑO SE PIERDE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS/AS NIÑOS Y NIÑAS MISMOS IDENTIFIQUEN QUIÉNES LOS HAN CUIDADO; Y DE INTENTAR RESTABLECER REDES CON LA FAMILIA EXTENSA, EL BARRIO, COMPAÑEROS/AS DE COLEGIO QUE PUEDAN ABSORBER EL CUIDADO HASTA QUE LA FAMILIA DE ORIGEN SE RECUPERE”.

- Fabiana Isa -

OPCIONES DE ACOGIMIENTO ALTERNATIVO BASADAS EN LA CALIDAD DEL CUIDADO

Las Directrices introducen dos principios fundamentales para evaluar las decisiones de cuidado alternativo: los Principios de Necesidad e Idoneidad. Los mismos llevan a preguntar ante una decisión de acogimiento: ¿La medida es realmente necesaria? ¿Se han implementado los medios para prevenirla? y ¿Es la medida idónea, la más conveniente a los deseos y necesidades de ese/a NNA en particular? Garantizar un arco de opciones alternativas de cuidado de calidad es central para la calidad del sistema. Las Directrices reconocen que “los centros de acogimiento residencial y el acogimiento en familia son modalidades complementarias para atender las necesidades de los niños” (par. 22), pero instan a limitar el acogimiento residencial “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” (par.20). **A la vez, dado que no hay ningún dispositivo que pueda dar una respuesta completa a las circunstancias de cada NNA,**

LA ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES, QUE FOMENTE LA CORRESPONSABILIDAD Y EL TRABAJO CENTRADO EN CADA NNA ES FUNDAMENTAL.

Hay muchos casos en los que el acogimiento residencial puede resultar la opción preferible para algunas/os NNA en determinadas circunstancias: para mantener juntos a grupos de hermanos/as, para adolescentes que no deseen integrarse a una familia sino preparar su tránsito a la vida autónoma, etc. Por ejemplo, vale destacar las experiencias de acogimiento residencial para adolescentes marroquíes no acompañados en España. En muchos casos, estos adolescentes migran a España con 16 o 17 años, apoyados por sus familias, en búsqueda de oportunidades laborales. Estos adolescentes no están en búsqueda de una familia porque ya la tienen. Incluso, en algunos casos, cuentan con familia extensa ya radicada en el país; y necesitan dispositivos de cuidado que los apoyen en su transición a la vida autónoma y en sus proyectos de vida.

Asimismo, es valiosísima la experiencia de La Barca en Uruguay, que fundada como “hogar de internados”, hace muchos años ha modificado su modalidad de intervención, constituyéndose en un proyecto de atención de tiempo completo que trabaja para minimizar la institucionalización y promover los vínculos familiares en condiciones de respeto de los derechos. Para ello, articula tres modalidades: el cuidado residencial, la atención diurna y el acompañamiento en contexto familiar; según estrategias centradas en la singularidad de cada NNA y la trama de relaciones familiares.

Sin embargo, **en general, en los sistemas de protección de la región domina la oferta de servicios de cuidado alternativo residencial, como modalidad única – e inadecuada- de respuesta ante una multiplicidad de situaciones.** Y, si bien se ha avanzado en algunos casos en la superación de los mo-

delos “macroinstitucionales”, aún queda un importante camino por recorrer para desarticular la “cultura institucional” de los centros residenciales, adecuar los servicios a estándares de calidad, y limitar su uso al tiempo y casos en los que resulte la opción preferible.

EL ACOGIMIENTO FAMILIAR² ALCANZÓ MAYOR VISIBILIDAD COMO ALTERNATIVA PARA EL CUIDADO INFANTIL EN LA REGIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

Es importante destacar como positiva la implementación de algunos programas de base familiar para el cuidado alternativo de NNA, como es el caso de los programas de acogimiento familiar en Argentina y Paraguay, los programas de familia de acogida en Chile, los programas de hogares sustituto y hogares sustituto para discapacidad de Colombia, los programas de colocación familiar y familia sustituta en El Salvador, los programas de familias protectoras en Honduras, las familias sustitutas en Guatemala y República Dominicana, las familias acogedoras en Perú (Unicef, 2013) y el impulso de la modalidad de acogimiento familiar en algunos Estados de la República Mexicana a partir de 2017 (Red Latam, 2020). Sin profundizar en el conocimiento de estos programas en su implementación o los principios que los sustentan, parece pertinente revisar las nominaciones de ‘familia sustituta’ que remiten a la idea de reemplazo de la familia de origen por otra, y resultan in-

compatibles con los esfuerzos de promoción y fortalecimiento de las familias de origen. Igualmente, pese a los desarrollos enumerados, aún existen problemas de cobertura y presupuesto en los programas de cuidado alternativo familiares, que en muchos países, tienen una capacidad limitada e inferior a los sistemas de cuidado residencial en instituciones. También presentan problemas de acceso y disponibilidad en relación a algunos grupos específicos, como es el caso de los NNA migrantes no acompañados, NNA con discapacidad, niños y niñas menores de tres años en algunos países, o niños mayores y adolescentes en otros casos (Unicef, 2013). En Argentina, es mucho más común la existencia de programas de acogimiento familiar para niños y niñas pequeños, y hay un importante déficit en la disponibilidad de esta modalidad de cuidado para adolescentes (Villalta y Llobet, 2018).

En términos generales, las iniciativas regionales definen el acogimiento familiar como una medida de cuidado transitorio que se estructura en torno a tres ejes: Movilizar todos los esfuerzos necesarios para que NNA no sean separados de su familia de origen, o que, siendo esta medida imperativa, su re-vinculación sea la alternativa prioritaria; Asegurar el derecho de todo NNA a vivir en un medio familiar, avanzando hacia la erradicación de la institucionalización; Y asegurar el carácter temporal o transitorio de la colocación de NNA en Acogimiento Familiar (Llobet y Villalta, 2018). También algunos actores tienden a definir el acogimiento familiar como opuesto al residencial en función de la posibilidad de los programas familiares de ofrecer cuidados alternativos personalizados y de mayor calidad. Por últi-

mo, el acogimiento familiar se ha destacado como alternativa valiosa para prevenir el alojamiento residencial de niños/as pequeños/as debido al efecto perjudicial que esa modalidad de cuidado tiene en el desarrollo.

LOS PROGRAMAS DE ACOGIMIENTO FAMILIAR SON VARIADOS Y TIENEN DISTINTAS CARACTERÍSTICAS DEPENDIENDO DEL CONTEXTO LOCAL.

Incluso, hay denominaciones que dan cuenta de las diferencias entre programas. Así como señalamos la fuerte denotación implicada en la idea de “familias sustitutas”, existen otras nominaciones que también señalan diferencias, como “familias de acogimiento”, “familias solidarias”, “familias de tránsito”, etc. **En términos generales, se puede diferenciar entre los programas que priorizan trabajar con familias con vínculos previos con el NNA, como la familia extensa, ampliada o comunitaria y los programas que promueven el acogimiento en familia cuidadora ajena o externa, es decir familias sin vínculos previos con el NNA o su familia de origen.** Además, las modalidades de intervención en los programas también varían según promuevan el apoyo de la familia acogedora a la familia de origen -incluso luego de terminado el acogimiento-, o por el contrario, hay programas que tienden a evitar el contacto entre familias de origen y acogedoras. **También, en algunos países,**

² Si bien algunos de sus rasgos difieren según los contextos locales, su característica definitoria es la convivencia familiar de niños/as y adolescentes que no tienen vinculación filiatoria con los adultos (Villalta y Llobet, 2018).

se implementan modalidades de acogimiento profesionalizados, que han resultado muy interesantes para el alojamiento de NNA con discapacidad o adolescentes con consumos problemáticos, entre otros casos.

En las experiencias de Uruguay y España, la modalidad que prevalece es la de cuidado en familias extensas, contrario a la tendencia de países anglosajones donde prevalecen las familias cuidadoras ajenas.

EN ARGENTINA, LA MAYORÍA DE LOS PROGRAMAS DE ACOGIMIENTO FAMILIAR NO INCLUYE A LAS FAMILIAS EXTENSAS O CON VÍNCULO PREVIO CON NIÑOS Y NIÑAS (Villalta y Llobet, 2018).

La conformación de familias más amplias en nuestra región, junto al reconocimiento de las redes de solidaridad y vínculos entre comadres en los entornos comunitarios, pueden ser notas interesantes para América Latina, al reconocer formalmente las prácticas de cuidado existentes en las comunidades y su potencial propio. Como ventaja, el cuidado en familias extensas o cercanas de la comunidad permite mantener al niño en su centro de vida y el vínculo que se establece puede ser más duradero que los vínculos con las familias ajenas. Incluso en el caso de adolescentes, este apoyo se extiende mucho más allá de la infancia, hasta bien entrada la transición hacia la vida adulta. Además, permite suponer cierta afinidad cultural e identitaria, entre el núcleo familiar de origen y el de acogimiento, favorable a los procesos de revinculación.

Sin embargo, también abre desafíos: si se ha decidido la separación de NNA de su núcleo familiar primario, ¿qué tipo de participación

ha tenido la familia ampliada -si es que la ha tenido- y cómo será posible establecer con ella un vínculo de cuidado? Por otro lado, la cuestión generacional no debe ser desestimada. En muchos casos, la familia extensa son los abuelos y abuelas, que, en base a las experiencias de España, por ejemplo, han necesitado fuertes apoyos técnicos para poder acompañar adolescentes.

UNA GENEALOGÍA DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR

A pesar de las normativas y los avances incipientes en la región, el acogimiento familiar no se ha instalado como demanda social y mucho menos en el discurso estatal. Y en algunas ocasiones, los intentos locales que ha habido, se han encontrado con obstáculos muy prontamente.

¿Cuáles son las condiciones de posibilidad

para hacer ese cambio? Esta pregunta debe ser analizada desde una perspectiva sociológica y situada en el largo proceso histórico de instauración en América latina de Sistemas de Protección de las infancias.

En primer lugar, **es necesario tener en cuenta la mirada del Estado sobre las familias y en particular, sobre las familias en contextos de vulnerabilidad social, que se monta en un recorrido histórico de sistemas tutelares y punitivos para los NNA y sus familias, como así también de inspiraciones filantrópicas y de caridad.** Así, en la actualidad en América Latina, muchos de los programas destinados a las familias parten de un fuerte prejuicio y de una concepción sobre ellas que las pone a prueba más de lo que las ayuda.

En esta mirada de desconfianza sobre las familias se instalan preguntas como ¿Qué puede pasar en el seno de una familia? Esta sospecha de que puede pasar cualquier cosa y el Estado no tiene la capacidad de “controlar” esa situación, condiciona las experiencias de promo-



ción del cuidado familiar. Por un lado, **sobre las familias de origen suele pesar un “manto de sospecha”** que invierte el principio de inocencia y coloca a las familias en la posición de demostrar al Estado su “habilidad” o “capacidad” de criar a sus hijos/as. Por otra parte, **en los cuidados alternativos familiares, como el acogimiento familiar de NNA, la tensión se manifiesta en relación a la posibilidad del Estado de fiscalizar los que sucede en las familias**, dados los límites inciertos entre aquello que es objeto de dominio público, y la necesidad de respetar la intimidad del ambiente familiar, donde las intromisiones de fiscalización resultan ilegítimas. Además, **la desconfianza sobre lo que puede pasar con un NNA en un acogimiento familiar responde a factores históricos del desarrollo de este tipo de programas, caracterizados por la débil o nula fiscalización estatal**. Durante la larga historia de tutela judicial de los “menores” desprotegidos o abandonados, era común que los jueces otorgaran el cuidado de niños y niñas por tiempo indeterminado a las que consideraban “buenas familias”- esto es familias “normalmente” constituidas y preferentemente religiosas-. Así se originaron diversas iniciativas tanto laicas como confesionales que desarrollaron prácticas caritativas que “suplantaban” a la familia de origen por otra “moralmente superior” y por ende considerada más apta para la crianza de los/as menores tutelados. En Argentina, estas lógicas de discrecionalidad y escaso control se entroncaron con las prácticas de “apropiación de niños” (Villalta, C., Comunicación personal). Por el contrario, **las modalidades institucionales parecieran ofrecer una mayor seguridad y posibilidad de control. Esto es conocido como el “efecto sistémico” del cuidado**

institucional, por el cual la mera existencia de este tipo de dispositivos genera efectos distorsivos en los sistemas de cuidados al ofrecer una opción “obvia” a quienes toman decisiones sobre el cuidado alternativo de NNA (Hope and Homes for Children, n.d.). Sin embargo, está demostrado que los NNA que viven en instituciones pueden estar en mayor riesgo de violencia en comparación con los que están bajo cuidado familiar y algunos estudios han mostrado que la violencia en las instituciones residenciales es seis veces más frecuente que en los hogares de acogida (Pinheiro, 2006).

LOS NNA EN INSTITUCIONES TIENEN ALTA PROBABILIDAD DE SUFRIR VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMO EXCLUSIÓN, VIOLENCIA, ABUSOS, FALTA DE CUIDADOS Y EXPLOTACIÓN.

Además, en muchísimos casos el acogimiento residencial se prolonga durante años, con notables perjuicios para la integración socio comunitaria de NNA.

En segundo lugar, es necesario comprender qué mirada tienen las familias y la sociedad en general sobre las políticas o los programas de cuidado familiar. Muchos programas de acogimiento familiar han tenido problemas en su implementación e incluso esos problemas han escalado hasta los medios de comunicación: *“Argentina. Una familia solidaria lucha por adoptar al niño que cuidaban. Tiene 3 años y hace un año y siete meses que vive con*

ellos. El marco legal no lo habilita, pero la pareja —como en otros casos— argumenta que se formó un vínculo afectivo al prolongarse el tiempo que pasó con ellos, que debió haber sido de 6 meses” (El Litoral, 15/10/2020). Asimismo, existen experiencias pasadas en provincias argentinas, donde la ausencia de control de las modalidades familiares ha dado lugar a vulneraciones graves de derechos de los NNA en acogimiento. (Villalta y Llobet, 2018) Como resultado, **se ha generado cierta reticencia hacia las alternativas de cuidado familiares, al adjudicar los problemas a este tipo de modalidad y no a una fallida implementación** sin la supervisión, revisión periódica de las medidas, control, acompañamiento y apoyos adecuados.

El desconocimiento y la difusión pública de los problemas de implementación mencionados, tiene efectos negativos en la posibilidad de expandir socialmente los programas familiares. **Como resulta evidente, en primer lugar, es inadmisibles que se repitan esos problemas: la supervisión de las medidas y el control y seguimiento periódico de todos los casos es fundamental para evitar que al prolongar innecesariamente las separaciones se dañe a los/as NNA que se busca proteger y a sus familias**. Además, es imperioso reforzar los mecanismos que aseguren que el acogimiento familiar no se constituya en un ‘atajo’ para la adopción. Para ello es necesario reforzar los criterios y procesos de admisión de las familias interesadas en acoger. Por otro lado, es importante profundizar la información que se difunde sobre las especificidades del acogimiento familiar, y sobre los roles esperados de las familias de acogimiento.

Por otra parte, el desconocimiento de algunos trabajadores de organismos administrativos o judiciales sobre las alternativas de cuidado disponibles en su jurisdicción, y la falta de participación efectiva de NNA y sus familias en los procesos de toma de decisión, limitan el recurso a las alternativas familiares y comunitarias. En muchos casos, los decisores optan por la opción disponible -el acogimiento residencial- ya que no cuentan con tiempo, recursos o alternativas para considerar opciones familiares o trazar planes de cuidado con el apoyo de la familia ampliada o la comunidad. Este aspecto se agrava por la falta de recursos y sobrecarga laboral de muchos órganos locales de protección.

“PODER DISEÑAR POLÍTICAS DE PROTECCIÓN CON PERSPECTIVAS DE GÉNERO REQUIERE EXAMINAR LAS EXPECTATIVAS PUESTAS EN LA FAMILIA DE ORIGEN, Y EN LA MADRE ESPECIALMENTE”.

- Carla Villalta -

Asimismo, es necesario atender a los contextos locales y sus formas de organización social del cuidado. Conociendo que el trabajo de cuidado en América Latina es asumido mayormente por los hogares, y dentro de los hogares, por las mujeres; y que la pobreza sigue siendo el telón de fondo de las intervenciones que terminan en separaciones familiares; se delinean varios ejes importantes.

Por un lado, es ineludible reconocer que **las familias en situación de vulnerabilidad económica y social requieren mayores apoyos estatales para el cuidado de NNA**, dado que cuentan con menores posibilidades de acceder a servicios de cuidado en el mercado. Los mismos pueden ser variados, como garantizar vacantes en jardines infantiles, contratación de servicios para el cuidado de NNA, asignaciones económicas, etc. Esto aplica también en relación a los cuidados alternativos. Es esperable que en el tejido social de NNA separados de sus familias, sean pocas las familias del entorno que puedan acoger a un NNA adicional en sus casas y asumir su cuidado sin recursos económicos adicionales, debido a la misma condición de vulnerabilidad. Por el contrario, es posible que, **si se apoya a estas familias, muchos NNA puedan permanecer al cuidado de personas de su confianza en su entorno de vida hasta que puedan reintegrarse con sus núcleos familiares**. Por eso, es preciso señalar que los programas que no contemplan la posibilidad de apoyar económicamente a las familias acogedoras pueden entrañar el riesgo de promover la instauración de modelos clasistas, en los cuales NNA pobres sean colocados en familias de clases medias o altas y no se priorice la familia extensa o ampliada y el resguardo del centro de vida.

“LA FAMILIA EXTENSA ES UN CAPITAL SOCIAL A TRATAR Y RECONOCER.”

- Jorge Fernández del Valle -

Por último, es necesario considerar que en muchos casos las/os trabajadoras de cuidados residenciales tienen ciertas resistencias respecto de la puesta en práctica de un **modelo de base familiar porque temen que este movimiento implique la pérdida de puestos de trabajo**. Sin embargo, el trabajo preventivo y el acompañamiento de los/as NNA, sus familias de origen, extensas y de acogimiento en la comunidad, son funciones necesarias en un modelo que priorice los cuidados en familia y comunidad. Otra preocupación presente entre los trabajadores es la falta de una estructura jurídica y normativa regulatoria de sus tareas de cuidadores en el nivel comunitario; tema que requiere especial atención.



EL PROBLEMA DE LA DICOTOMÍA PARA PENSAR LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE CUIDADOS

La revisión de las miradas de distintos actores de los Sistemas de protección de Derechos sobre el acogimiento familiar deja en evidencia que la mirada dicotómica sobre el tema genera más obstáculos que respuestas. El reduccionismo de dar como positivo un tipo de acogimiento alternativo y negativo otro tiene notables efectos perjudiciales. Todos los NNA tienen derecho a ser oídos y que sus opiniones sean tenidas en cuenta. **Las respuestas de cuidados deben ser lo**

suficientemente diversas para responder a la singularidad de cada NNA, y cada una de las opciones de acogimiento disponibles tienen que cumplir con parámetros de calidad. Además, es importante enfatizar la importancia de la coordinación del sistema para garantizar la calidad del cuidado, ya que la misma no depende únicamente del entorno de cuidado, sino de que el cuidado alternativo sea necesario e idóneo durante el tiempo que dure. Por ejemplo, **cuando los acogimientos alternativos -en familias o residenciales- se extienden mucho más tiempo del necesario, se crean nuevos problemas y vulneraciones de derechos**.

Sobre la idea de que el acogimiento familiar es “bueno y funciona” per se, a menudo, se monta también la idea de que es una alternativa más económica que el cuidado residencial. Esperar que la instalación de programas de acogimiento familiar suponga un ahorro económico para el sistema resulta problemático, ya que el cuidado familiar requiere de mecanismos de apoyo y supervisión de las familias, de estándares de calidad de cuidado y de investigaciones. De hecho, la contribución económica del Estado a los cuidados alternativos en modalidades familiares, puede habilitar una mayor posibilidad de control que en sistemas puramente ‘solidarios’. Por otra parte, la “presunción” de que el cuidado residencial es per se mejor que el cuidado residencial, entraña el riesgo de que jueces y organismos administrativos de control ‘se relajen’ acerca de las revisiones de las

medidas de NNA en acogimiento familiar, generando prolongaciones innecesarias en el tiempo y vulnerando los derechos de NNA, como se señaló en ejemplos anteriores.

La discusión dicotómica entre cuidados alternativos residenciales o familiares es estéril.

UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SALUDABLE DEBE CONTAR CON UNA OFERTA DE SERVICIOS VARIADOS Y DIVERSOS QUE PERMITAN DAR RESPUESTAS PERTINENTES, IDÓNEAS Y DE CALIDAD A CADA NNA.

El desafío es lograr que los servicios de cuidado alternativos en entornos residenciales y familiares incluyan a la familia de origen - sin renegar de ella ni culpabilizarla; y que las medidas de cuidado alternativo sean temporales, mientras se realizan esfuerzos objetivos por la reunificación familiar o la búsqueda de soluciones definitivas. Ya que, como explicara Fabiana Isa, para un NNA “ser bien cuidado” no equivale a “ocupar el lugar de hijo” o garantizar el derecho a la vida familiar; esto sólo se logra por la reintegración familiar o por la vía de la adopción.

DIFICULTADES RELACIONADAS CON LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

El tema del presupuesto para los países de América Latina no es un tema menor. Existe evidencia de que los sistemas de protección que se basan primordialmente en el cuidado institucional no arrojan buenos resultados para los NNA y las familias y resultan costosos en el largo plazo. En un contexto signado por el aumento de la pobreza infantil y juvenil y el incremento de desafíos de protección de las infancias, resulta imperioso cuestionar el sostenimiento de enfoques reactivos e individualizantes de la protección, y evaluar alternativas en términos de calidad y resultados. En primera instancia, es preciso revisar aspectos del funcionamiento del sistema que vulneran los derechos de NNA y resultan en una asignación ineficiente de recursos. **La escasa inversión económica para apuntalar la prevención de separaciones familiares y promover la revinculación, resulta en separaciones innecesarias y estadías prolongadas en cuidado alternativo, con consecuencias costosas en términos subjetivos, sociales y económicos.** Por otra parte, la inversión pública aún tiende a priorizar el acogimiento residencial sobre el familiar.³ En muchos países de América Latina, la provisión de cuidados alternativos es sostenida por donantes particulares e institucionales, con escasa supervisión de los Estados sobre los mismos. En este sentido, indagar sobre los flujos de financiamiento y los recursos realmente existentes en los sistemas, puede abrir importantes vías para el mejoramiento

de la actuación conjunta.

Experiencias como la de La Barca, en Uruguay, demuestran que es posible gestionar servicios que aseguren la protección y promuevan el fortalecimiento y la reintegración familiar de NNA con los mismos fondos que se destinaban al acogimiento residencial de tiempo completo. Las transferencias económicas a las familias, y la articulación con otros actores resultan aspectos centrales de estas estrategias. (La Barca, 2017)

TODAS LAS DISCUSIONES SOBRE RECURSOS, DEBEN ESTAR REGIDAS POR EL PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO, Y NO POR CRITERIOS PURAMENTE ECONÓMICOS.

La instauración de modalidades de fortalecimiento y acogimiento familiar que respondan mejor a las necesidades de NNA y sus familias tendrán que convivir, por un tiempo, con las modalidades residenciales existentes y esto no puede significar una baja en el presupuesto ni la calidad de los servicios instalados; por lo que planificar y asegurar los recursos es un aspecto fundamental de cualquier plan de reforma.



³ Ver, por ejemplo, el informe *El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe : diagnóstico y propuestas : informe 2019*, de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.

CUIDADOS EN CLAVE DE DDHH Y CALIDAD

REFLEXIONES FINALES PARA AVANZAR LA TRANSFORMACIÓN DEL CUIDADO

Los países en América Latina aún tienen un camino para avanzar en la reforma gradual de sus sistemas de protección para garantizar el derecho a vivir en familia y comunidad de todos/as los/as NNA. Transformar los mandatos normativos sobre la desinstitucionalización en imperativos éticos para evitar la internación de NNA y crear recursos alternativos - servicios, dispositivos y nuevas “formas de hacer”- serán tareas centrales de todos los actores involucrados para avanzar estos procesos. **El objetivo del sistema debe ser fortalecer las redes familiares y comunitarias de cuidado para prevenir las separaciones y que cuando sucedan duren el menor tiempo posible; y diversificar las opciones de cuidado alternativo para que cuando los mismos sean necesarios, se pueda responder en función del interés superior de cada NNA.**

De manera transversal, es importante fortalecer la articulación entre todos los actores y niveles de los sistemas de protección. Recomendamos promover espacios de discusión y aprendizaje donde consensuar las intervenciones y políticas que definen la actuación del sistema y plantear un rumbo o visión común. Aún existen tensiones y representaciones diferentes sobre aspectos fundamentales como el entendimiento sobre

qué son el acogimiento familiar y residencial, el derecho a vivir en familia y el derecho a la participación de NNA. Problematizar y cuestionar la idea de ‘familia tradicional’ es fundamental para fortalecer las intervenciones destinadas al cuidado de NNA en sus entornos de origen y en clave comunitaria. **Además, promover dinámicas de articulación en las que cada NNA y su familia sean agentes activos, junto a organismos públicos y comunitarios, en la elaboración de planes y búsqueda de soluciones, es un aspecto determinante para revertir las intervenciones moralizantes y tutelares imperantes.**

Las modalidades alternativas de cuidado en ámbitos familiares -como el acogimiento familiar en familia extensa o ajena- tienen diversos grados de desarrollo y aceptación. **Es fundamental abordar los aspectos que obstaculizan el desarrollo de estas modalidades, y realizar campañas públicas de difusión y sensibilización que informen y esclarezcan sobre las especificidades del acogimiento familiar y difundan experiencias positivas.** También es fundamental recuperar los aprendizajes de experiencias locales y sus logros y límites específicos. Países federales, como Argentina, pueden beneficiarse mucho al aprender de los distintos

modos en que cada jurisdicción ha adaptado los lineamientos nacionales a sus contextos locales. **De esta manera, los obstáculos, buenas prácticas, aprendizajes y hasta información presupuestaria pueden contribuir al avance progresivo de los sistemas locales y asegurar que los cuidados familiares estén disponibles para todos/as los/as NNA.** Igualmente, **la experiencia práctica de los equipos que acompañan el acogimiento en familias extensas puede abrir importantes vías para expandir esta modalidad de cuidado y brindar herramientas que permitan fortalecer los procesos preventivos y de fortalecimiento familiar.**

De acuerdo a la evidencia y opinión de los expertos, el acogimiento alternativo de niños/as menores de tres años debe realizarse en ámbitos familiares, a excepción de que esa modalidad se implemente para mantener unidos/as a grupos de hermanos o por otros motivos por períodos cortos. **Avanzar en la desinstitucionalización de niños/as pequeños es una urgencia para los sistemas que aún no lo han abordado.** La experiencia de España y algunas provincias argentinas sugiere que los mandatos legales contra la institucionalización de niños y niñas pequeños/as puede acelerar estos procesos.

Es importante fortalecer a los organismos de protección y fomentar la construcción de nuevos abordajes que permitan mejorar el desempeño del sistema, al diseñar estrategias centradas en la práctica y el caso a caso. Por eso, es fundamental generar espacios de

formación y de reflexión y análisis con participación efectiva de las familias y los trabajadores de los Sistemas de Protección.

Es de extrema importancia generar mecanismos específicos de revisión periódica de las intervenciones - e implementar los existentes- para reducir las permanencias y que los cuidados alternativos sean efectivamente temporales y se implementen medidas que favorezcan la reintegración familiar u otra solución definitiva.

Al mismo tiempo, **es necesario fortalecer y mejorar la inversión en infancias para consolidar asignaciones de recursos más efectivas para el cumplimiento de derechos de todos los niños y niñas.** Así, es preciso que los Estados revisen la efectividad, calidad y el impacto de las inversiones en prevención -universal y específica- y en las distintas modalidades de cuidado alternativo, asegurando que los mecanismos de financiamiento de los cuidados alternativos no alienten el acogimiento innecesario de NNA o la prolongación de las medidas. Con base en la evidencia, los Estados tendrán las herramientas para planificar e invertir en el desarrollo del personal y los servicios necesarios para la desinstitucionalización de los sistemas de cuidado.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2020) El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe: diagnóstico y propuestas: informe 2019.
- Hope and Homes for Children (n.d.) El fin del silencio. La eliminación del cuidado de niños en instituciones.
- La Barca y UNICEF (2017) Desinternar, sí. Pero ¿cómo? Controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y la adolescencia.
- Naciones Unidas. (2009) A/RES/64/142. Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños.
- Pinheiro, P. S. (2006). Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. Naciones Unidas.
- Red Latam -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. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Doncel.
- Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2014) La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina. Buenos Aires: ELA, CIEPP y ADC.
- UNICEF (2013). La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe <https://www.relaf.org/biblioteca/UNICEFLaSituaciondeNNAenInstitucionesenLAC.pdf>
- Villalta, C. (2005). La apropiación de “menores”: entre hechos excepcionales y normalidades admitidas. Estudios, (16), 129-147.
- Villalta, C. y Lobet, V. (2018) Relevamiento y Sistematización de Programas de Cuidado Alternativo en ámbito familiar. Buenos Aires: UNICEF.
- El Litoral (18/01/2018) “Una familia solidaria lucha por adoptar al niño que cuidaban.” Última consulta el 15/10/2020. Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/163302-una-familia-solidaria-lucha-por-adoptar-al-nino-que-cuidaban-una-historia-que-vuelve-a-repetirse-en-santa-fe-area-metropolitana.html



www.doncel.org.ar



AV. CORRIENTES 2560 - 1 G | SGDO. CUERPO, C.A.B.A.



+54 11 2068 0486



info@doncel.org.ar



/DoncelAsocCivil



@DoncelONG



@doncel.org

UNA INICIATIVA DE LA ASOCIACIÓN CIVIL DONCEL PARA EL SEGUIMIENTO DE LA LEY 27.364.