

DIRECTRICES SOBRE LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DEL CUIDADO DE LOS NIÑOS

Un marco de Naciones Unidas

ALDEAS
INFANTES LES SOS
ESPAÑA

Un hogar para cada niño



Crossing borders in service and
support of children and families



Balance Regional a 5 años de la implementación de las Directrices de Cuidado Alternativo

M. Carolina Velasco, Ps, MSW
Carolina Cortés, TS
Mayo 2014

Acuerdo Naciones Unidas

- La Convención sobre los Derechos del Niño (Artículos 9 y 20, especialmente) reconoce el derecho a vivir en familia, a que los niños/as sean cuidados por sus padres y establece la obligación de los Estados partes de proporcionar cuidados alternativos en caso de separación de los niños/as de sus familias. A pesar de ello, hasta el año 2009 no se contaba con instrumentos internacionales que ofrecieran una adecuada orientación sobre las medidas para prevenir la separación y garantizar una atención de calidad en los cuidados alternativos. En este sentido, el aporte de las Directrices es fundamental para garantizar la protección de derechos de los niños/as privados de cuidado parental.



Acuerdo Naciones Unidas

- A 20 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el 20 de Noviembre de 2009 en Nueva York el 3er Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por consenso las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los Niños”.
- El Documento de las Directrices se aprobó el 17 de Junio de 2009 en el Consejo de Derechos Humanos (HRC) de la ONU.



ALDEAS INFANTILES SOS Y EL CUIDADO ALTERNATIVO EN SUDAMÉRICA

Una mirada desde sus legislaciones nacionales

[Enero 2014]
Centro de Servicios Compartidos de Evaluación e Investigación para LAAM



La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe

Únete por la niñez



Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

TU DERECHO A VIVIR EN FAMILIA, Y A SER CUIDADO EN TODAS LAS SITUACIONES QUE TE TOCAN VIVIR



AVANZANDO EN LA IMPLEMENTACIÓN de las "Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños"



Enfoque de derechos en las políticas de infancia
Indicadores para su medición
Laura Pautassi y Laura Royo

CEPAL UNICEF

PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

LA SITUACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LAS INSTITUCIONES DE PROTECCIÓN Y CUIDADO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Septiembre 2013

UNICEF

EL ESTADO MIEMBRO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN OTROS
TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS CUENTAN
Revelando las disparidades para impulsar los derechos de la niñez

UNICEF

El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe

CEPAL UNICEF

Descripción del Estudio

- Aldeas Infantiles SOS, solicitó a las filiales regionales en Sudamérica un estudio respecto a la realidad local de la implementación y cumplimiento de los diferentes aspectos relativos a las Directrices.
- Este estudio se integra en la campaña internacional “Cuida de Mi”, llevada a cabo por Aldeas Infantiles SOS para promover y hacer seguimiento a la implementación de las Directrices de Modalidad Alternativa de Cuidado.



Descripción del Estudio

- Los hallazgos presentados en esta exposición corresponden a la sistematización de la información recabada por los estudios (Assessments) de:
 - Colombia, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
 - Se utilizó un formato tipo a excepción de Chile y Venezuela que hicieron modificaciones.



Niños(as) privados de cuidado parental

- Todos aquellos niños, niñas y adolescentes que viven una situación de vida en la que carecen de manera sostenida en el tiempo, de un referente adulto que los cuide, proteja y apoye (Every Child, 2009). También son aquellos que “durante la noche no estén al cuidado de uno de sus padres” (UNICEF, 2009)
- En este sentido, los niños, niñas y adolescentes que viven con sus padres pero no reciben el cuidado y protección apropiado no forman parte de la categoría de NNA sin cuidado parental, aunque ellos son considerados como población en riesgo de perder este cuidado.



Niños(as) privados de cuidado parental

- **Niños(as) que están en Riesgo de perder el cuidado parental es un grupo complejo de identificar y caracterizar.**
- Se han identificado algunos factores de riesgo/vulnerabilidad en la literatura, pero escasean estudios respecto al impacto relativo que pueda tener cada uno de ellos:
 1. Factores Económicos***
 2. Factores sociales/culturales
 3. Factores políticos
 4. Catástrofes Naturales



La pérdida de cuidado parental es el producto de una interacción compleja entre características más bien disposicionales de los padres y factores situacionales que pueden gatillar la pérdida (temporal o definitiva) de cuidado parental.

Competencias Parentales

- Las competencias parentales son definidas como “aquel conjunto de capacidades que permiten a los padres afrontar de modo flexible y adaptativo a la tarea vital de ser padres, de acuerdo con las necesidades evolutivas y educativas de los hijos e hijas y con los estándares considerados como aceptables por la sociedad” (Rodrigo et al., 2009, p.115).
- Factores contextuales como estrés y falta de redes sociales pueden influir directa o indirectamente en estas capacidades (Belsky, 1984).

Factores Económicos

Pobreza (principal):
riesgo de separación directa e indirectamente.
Voluntariamente o por vulnerabilidad asociada (marginalidad, violencia, trabajo infantil).
* No es determinista



Factores Sociales y Culturales

- **Violencia Intrafamiliar** (2do) y **Adicciones:** Diferentes tipos de Maltrato
- **Educación:** Bajo nivel educacional de los padres y falta de acceso a educación. (*También puede ser protector)
- **Salud:** Falta de acceso a salud, enfermedad de los padres (SIDA) y discapacidad de NNA



Factores Sociales y Culturales



- Estructura Familiar: Monoparentales y Niños nacidos de madres adolescentes.
- Trabajo infantil, ESCNNA, Tráfico de Niños(as) (pobreza)
- Niños(as) y jóvenes infractores de la ley
- Discriminación étnica: pueblos originarios

Catástrofes Naturales

- Orfandad o separación, se exacerban situaciones de vulnerabilidad.



Factores Políticos

- Migraciones
 - Rupturas de lazos, escaso acceso a salud y educación. Dejadados en país de origen o en país de traslado por deportaciones.
 - Migración de propios niños.
- Conflictos bélicos
 - Huérfanos o alistados en grupos armados





© UNICEF / NYHQ2012-2015 / Nisah Friedman-Rudovsky



© UNICEF/NYHQ2012-2014/Nisah Friedman-Rudovsky

Imagen: Unicef, 2014

¿Cuántos Niños(as) se encuentran privados de cuidado parental?

24 millones de niños, niñas y adolescentes en el mundo

Equivalente al 1% de la población total de NNA

(EveryChild, 2009, 2010)



© UNICEF / NYHQ2012-2015 / Nsah Friedman-Rudovsky



© UNICEF/NYHQ2012-2014/Nsah Friedman-Rudovsky

Imagen: Unicef, 2014

¿Cuántos Niños(as) se encuentran privados de cuidado parental?

12.4 millones de niños, niñas y adolescentes en Latinoamérica

(UNAIDS, UNICEF & USAID, 2004).



¿Qué dicen los estudios de Aldeas Infantiles SOS, en Sudamérica, respecto a la implementación de las Directrices?

Sistematización de la información recabada por los Assessments de Colombia, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

Temas abordados

- Marco Legal y político de CDN y Directrices
- Institucionalidad de protección y cumplimiento de CDN
- Motivos de Acogimiento
- Modalidades de Cuidados Alternativos
- Finalización de la Acogida
- Prevención y fortalecimiento familiar
- Participación de NNA y familias en el proceso
- Supervisión y acompañamiento de programas
- Recursos Humanos
- Recursos Financieros
- Datos Estadísticos

Marco Legal y político de CDN y Directrices



País	Convención de los Derechos del Niño	Incorpora CDN y las Directrices en la Constitución del País	Cuenta con Ley de Protección Integral
Colombia	Ratifica	El Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.	Ley N° 1098, Código de Infancia y Adolescencia.
Chile	Ratifica	No ha Incorporado expresamente.	Chile a pesar de tener dos intentos, ésta aún se encuentra en tramitación a nivel legislativo.
Paraguay	Ratifica	Regula los derechos y deberes del niño y adolescente, conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional.	Ley N° 1680/01 Código de la Niñez y la Adolescencia.
Perú	Ratifica	No ha Incorporado expresamente.	Ley N° 27337. Código de los Niños y Adolescentes
Uruguay	Ratifica	No ha Incorporado expresamente.	Ley N° 17.823/18.590. Código de la Niñez y la Adolescencia.
Venezuela	Ratifica	Capítulo V, artículo 75 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.	G.O. (5.859 extraordinaria) Ley Orgánica para la Protección del Niño, Niña y adolescente.

Marco Legal y político de CDN y Directrices

Todos los países integrados en el presente análisis ratificaron la CDN y han incorporado modificaciones en su legislación, de manera de intentar dar cumplimiento pleno a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Es importante destacar que, al menos a nivel legislativo, todos los países reconocen a los niños(as) como sujetos de derecho.

Este es el primer paso para dar cumplimiento a la CDN y Directrices, pero la eficacia pasa por los implementadores.
*Justiciabilidad de los derechos, hacerlos efectivos.



Institucionalidad de protección y cumplimiento de CDN

Órgano rector de las políticas de infancia en los ámbitos de la promoción, protección y atención de niños, y su vínculo familiar.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ISBF)

Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia en Paraguay

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en Perú (MIMP)

Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU)

Instituto Nacional Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Venezuela (IDENA).

En Chile, no existe un órgano rector de las políticas de infancia, sin embargo la acción del Servicio Nacional de Menores de Chile (SENAME) tiene la función de prevención y protección de situaciones de vulneración de los derechos de los niños y promoción de los mismos. Recientemente se creó el Consejo Nacional de la Infancia que tendrá la misión de proponer la nueva institucionalidad de la infancia.

Estos organismos son los que debieran ser los encargados de implementar y resguardar los dictámenes de las Directrices de Cuidado Alternativo.



Prevención y fortalecimiento familiar

- El marco legal y político, reconoce y protege el derecho de los niño a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de una familia.
- Los Estados informantes, en sus marcos legislativos, cuentan con Política(s) de Apoyo y Fortalecimiento Familiar. Sin embargo, aún faltan acciones reales que apoyen y reglamenten estas iniciativas.
- Debilidad en el desarrollo de programas específicos de fortalecimiento de las familias y prevención del abandono y éstos están focalizados en los sectores de más bajos recursos económicos(familias pobres y de extrema pobreza), con una escases de articulación entre los distintos programas.
- Énfasis en asignación de subsidios, acompañada de otras acciones de habilitación para la inserción en redes sociales.



Prevención y fortalecimiento familiar



- Respecto a la implementación de las políticas de prevención a la pérdida de cuidado parental, se menciona que a pesar de que algunos países cuentan con una estrategia nacional de infancia y adolescencia y en ocasiones, hasta se incorporan planes que consideran el ámbito de la prevención, la mayoría de los programas se centran más bien en el individuo que en el grupo familiar y al estar los programas disgregados, se puede dar una superposición y descoordinación de servicios estatales.
- Las campañas de prevención son lideradas por UNICEF o por iniciativas particulares de ONGs o Ministerios

Motivos de Acogimiento

- El marco normativo en los 6 Países informados establece de manera clara que sólo cuando los niños han sido víctima de grave vulneración de derechos, el estado debe tomar medidas para garantizar el restablecimiento de sus derechos. El acogimiento es una vía posible.
- En la mayoría de los países sigue siendo una medida judicializada.
- Perú es el único país, de los informes revisados, que ha incorporado una vía alternativa a la judicial para resolver casos en que los niños pudieran entrar a cuidado alternativo



Motivos de Acogimiento

- Chile especifica que el niño ingresará a un establecimiento de protección previa resolución judicial, sólo cuando se necesite cautelar la salud física o psíquica del niño, esta medida es temporal y no superior a un año, asimismo se requiere su revisión cada seis meses.
- Uruguay ha aprobado una nueva ley en la que establece tiempos máximos de acogimiento dependiendo de edad del niño o niña. En 2009 se sancionó la ley N°18.590, establece plazos de permanencia en internación institucional de 45 días para menores de 2 años y 90 días para menores de 7 años.



Modalidades de Cuidados Alternativos

- Cada uno de los países, define sistemas de Acogimiento Formales, diferenciados según tiempo de permanencia y modalidad
- En relación a los sistemas informales no hay acuerdos en la definición, es decir, no existe claridad sobre lo que indican: Paraguay y Uruguay, se señala a la figura de la “Guarda”.
- En Colombia en cambio, más bien se habla de instituciones ilegales, que funcionan fuera del marco normativo. No hay claridad a qué corresponden las modalidades informales.



Modalidades de Cuidados Alternativos

- Chile cuenta con diferentes líneas de cuidado alternativo, integrando las residencias, las familias de acogida y la adopción.
- Respecto a las decisiones sobre la medida de protección más adecuada y posteriores revisiones, en Venezuela se menciona que falta capacitación a los jueces y no hay equipos multidisciplinarios que realicen evaluaciones suficientemente exhaustivas de los casos.
- La política desde los programas existentes v/s desde el sujeto.



Participación de NNA y familias en el proceso



- Si bien, los países establecen en sus marcos normativos el resguardo al derecho del niño a ser escuchado, se identifican escasos espacios en los que este derecho se respeta de manera efectiva.
- La toma de decisiones sobre las medidas de cuidado, más bien, se hace en base al criterio de la autoridad competente según cada país, primando el resguardo al derecho a la protección, por sobre la consideración de la opinión de los niños y sus familias.

Participación de NNA y familias en el proceso

- Sugerencia:

Mirar a la familia como sujeto activo en el cuidado de su hijo(a), ya que se aprecia un abismo entre lo que se dice sobre el derecho a la participación y cuán efectivo es en la práctica.



Finalización de la Acogida

- Todos los países han incorporado en sus marcos normativos mecanismos legales para asegurar un proceso de finalización de la acogida y promoción de la reintegración familiar. Sin embargo, se aprecian debilidades en cuanto a normas específicas, por tanto, no se cuenta con dictámenes claros sobre cuáles serían las condiciones mínimas, estrategias y procedimientos para realizar un reintegro familiar exitoso.
- Asimismo la mayoría de los países hacen referencia a la necesidad de Desinstitucionalizar a Niños(as), Venezuela instaló el Plan Nacional de Inclusión Familiar 2008-2010.
- Faltan acciones que provean de alternativas de vida familiar para adolescentes que se encuentran en los sistemas. (largas permanencias)



Supervisión y acompañamiento de programas

- Un elemento en común a todos los países, es que estas medidas de seguimiento y monitoreo para las instituciones y los cuidadores, sólo son aplicables para las instituciones y sistemas de cuidados formales, es decir, que estén reconocidos y amparados en la institucionalidad.
- Falta periodicidad y clara estrategia de acreditación y capacitación.



Recursos Humanos

- Los órganos rectores de las políticas de infancia, incorporan artículos específicos en torno a la idoneidad de los cuidadores, asimismo se definen perfiles técnicos de los distintos estamentos que funcionan al interior de las instituciones y programas de acogida.
- Se explicita en los informes que los sueldos son bajos, no todo el personal tiene acceso a capacitación permanente y necesaria para la ejecución de su labor, y por el desgaste que significa trabajar con un grupo de niños con diversas necesidades, sumado con la falta de incentivos y beneficios, se favorece que el personal presente una alta rotación.



Recursos Financieros

- No obstante existir una política clara de financiamiento desde los distintos Estados (a través de subvenciones o traspaso a instituciones privadas) los informes también son coincidentes en señalar que los recursos son insuficientes.
- El presupuesto existente se declara como insuficiente para cubrir los costos del cuidado integral de los niños privados de cuidado parental, por lo anterior, muchas de las instituciones que firman convenios con el Estado u Organismo Rector, a su vez captan recursos de la sociedad civil para poder costear el cuidado de los niños.



Datos Estadísticos

CIFRAS SUBESTIMADAS

Falta de datos, ya sea por:

- falta de mecanismos adecuados para llevar estadísticas,
- se contabiliza sólo a los niños que tienen subvención estatal
- gran número de NNA invisibilizados por el sistema: niños en cuidados alternativos informales y niños en situación de calle.



Datos Estadísticos

FALTA DE PRECISIÓN EN LA CARACTERIZACIÓN DE LOS NNA

- Dada la carencia de datos abarcativos, además de desconocerse la magnitud real de la problemática, desconocemos con precisión las características de todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en esta situación.
- Esto puede ser una gran falencia a la hora de crear e implementar políticas públicas.



Indicadores

- Indicadores estructurales, de proceso y resultado, y decir como están. Tb mostrarlo antes.
- Progresividad y regresividad.

Indicadores Estructurales

1. Ordenamiento Jurídico
2. Institucionalidad
3. Presupuesto
4. Recurso Humano
5. Datos Estadísticos
6. Supervisión y Acompañamiento



Los indicadores estructurales ayudan a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos (Naciones Unidas, 2012)

Indicadores de Proceso

1. Políticas públicas
2. Programas
3. Supervisión
4. Campañas
5. Población beneficiada
6. Recursos Humanos
7. Recursos Financieros



Los indicadores de proceso ayudan a evaluar los esfuerzos de un Estado, mediante su aplicación de medidas de política y programas de acción, para transformar sus compromisos de derechos humanos en los resultados deseados (Naciones Unidas, 2012)

Indicadores de Resultado

1. Progresividad
2. Regresividad



Los indicadores de resultados ayudan a evaluar los efectos de los esfuerzos del Estado en la promoción del disfrute de los derechos humanos. (Naciones Unidas, 2012)

