

2

GUÍA DE TRABAJO

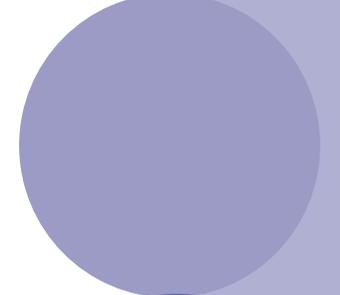
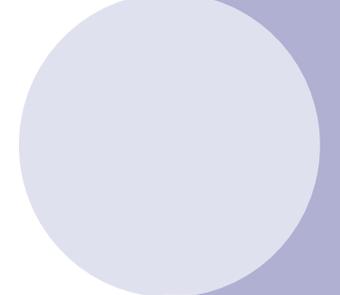
para el abordaje con
niños, niñas y adolescentes
separados de sus familias

PARAGUAY



Cuidados Alternativos para niños, niñas y adolescentes separados de sus familias:

**Revisión histórica
y modelos de
aplicación**



**Cuidados
Alternativos
para niños, niñas
y adolescentes
separados de sus
familias:**

Revisión histórica y
modelos de aplicación

GUÍA DE TRABAJO

para el abordaje con
niños, niñas y adolescentes
separados de sus familias

FICHA TÉCNICA

Guía de Trabajo para el abordaje con niños, niñas y adolescentes separados de sus familias.

Cuidados Alternativos para niños, niñas y adolescentes separados de sus familias: Revisión histórica y modelos de aplicación

Autora

Magdalena Palau

Revisión

Leticia Rodríguez
Alejandra Rodríguez

Diseño y diagramación

Olga Barriocanal

Impresión

AGR Servicios Gráficos
Asunción, Paraguay
Abril, 2013 / Tirada: 500 ejemplares

Enfoque Niñez

Zanotti Cavazonni 253
Asunción, Paraguay
Telefax (595 21) 200 150, 223 925
www.enfoque.org.py

ISBN 978-99967-720-1-6
Asunción, Paraguay

Consejo Directivo

Marta Benítez
Silvina Francezón
Heve Otero
Rodrigo Nasta

Miembro Honorario

Carina Hakansson
(Suecia)

Asesores Temáticos

Rosa María Ortiz
Luis Claudio Celma (+)

Coordinación General

Leticia Rodríguez

Asistente General

Elizabeth Benítez

Equipo técnico

Alejandra Rodríguez
(coordinación)

Paola Kolher
Rosalba Collante
Silvia Recalde
Patricia Irrazábal
Marcela Collante
Claudelina Ruíz
Amalia Guerrero
Myriam Jiménez
Susy González



Movilización de Recursos

Gabriela Casabianca
(coordinación)

Víctor Britos
Ramón Gaona
Sira González
Lilian Díaz

Administración

Gloria Vargas
(coordinación)
Adriana Delvalle

Contabilidad

Gricelda Pereira

Comunicador

Gaspar Cabrera

Sumario

Presentación

PAG. 7

A

Cuidados Alternativos en Paraguay

PAG. 8

B

Evolución del trabajo con niños, niñas y adolescentes separados de sus familias en Paraguay (1989-2009)

PAG. 14

C

Avances en los últimos años (2009-2012)

PAG. 20

D

Modalidades de cuidado actualmente vigentes

PAG. 28

E

Bibliografía

PAG. 31

Presentación

Enfoque Niñez nace y desarrolla su experiencia de trabajo desde la convicción de que todos los niños, niñas y adolescentes deben gozar del derecho a crecer y vivir en una familia que los proteja para desarrollarse integralmente.

En ese sentido, en el trabajo con niños, niñas y adolescentes separados de sus familias de origen o en riesgo de serlo, lleva adelante proyectos y programas relacionados al abordaje de esta problemática.

Este material corresponde a una serie de documentos que pretenden generar conocimiento sobre la experiencia de trabajo con los diferentes actores y protagonistas involucrados en el sistema que se crea cuando un niño, niña o adolescente se encuentra privado de cuidado parental o alejado de su familia. Este incluye el trabajo con el niño y adolescente, con su familia biológica, con familias acogedoras y con equipos técnicos e instituciones de cuidado, entre otros.

El presente documento hace una revisión histórica y describe los diferentes modelos de cuidado para niños, niñas y adolescentes privados de cuidado parental.

Magdalena Palau, autora de estos documentos, ha logrado sumar la experiencia de campo, la teorización específica y referida al tema, las normativas, el marco doctrinario y las reflexiones y cuestionamientos que acompañan esta compleja pero necesaria tarea.

LETICIA RODRÍGUEZ
Coordinadora General
Enfoque Niñez

A

Cuidados Alternativos en Paraguay

Los cuidados alternativos son modalidades de acogimiento en las que viven de forma transitoria niños, niñas y adolescentes (NNA), que por alguna razón se encuentran separados de su entorno familiar original. Su implementación constituye una medida de protección para NNA ante situaciones de vulneración de sus derechos, estado de riesgo o abandono y busca garantizar la permanencia de los mismos en un entorno seguro, protector y contenedor en el cual desarrollarse hasta que se resuelva la situación que originó la separación.

En el primer apartado del presente material se hace una breve síntesis de los cuidados que tradicionalmente existieron para NNA separados de sus familias acercando una contextualización histórica, social y cultural de los mismos. Posteriormente se analiza la evolución del trabajo con NNA separados de sus familias en nuestro país durante el periodo 1989-2009, en el que se producen hechos más que trascendentes como el cambio de paradigma doctrinal, que a su vez inspiró la nueva legislación y las nuevas respuestas de cuidado. También se analizan los avances de los últimos tres años (2009-2012) que de alguna manera constituyen una síntesis y resultado del proceso de transformación de nuestro país en materia de cuidados alternativos. Por último se definen y explican las tres modalidades de cuidado alternativo vigentes en el 2013.

Breve recuento histórico de algunos tipos de cuidado en Paraguay¹

Al abordar los cuidados alternativos en Paraguay debemos hacer referencia a aquellas prácticas instaladas a lo largo de nuestra historia, entre las que se encuentran el cuidado institucional, el criadazgo y la adopción.

¹ Este apartado fue elaborado por Irina Villagra.

A.1 Cuidado institucional

Las primeras respuestas a situaciones de abandono y orfandad de NNA en el mundo occidental datan del siglo XII cuando el Papa Inocencio III implementó en Conventos y Monasterios la utilización del sistema de torno o rueda como mecanismo de entrega de recién nacidos² y a la vez de prevención del infanticidio y del abandono de ellos en la calle, mientras que los primeros internados y orfanatos para NNA surgen entre los siglos XV y XVI³ como una forma de ejercer control sobre aquellos niños que eran considerados “irregulares, peligrosos y socialmente desadaptados”⁴.

Durante la primera mitad del siglo XX Europa, Estados Unidos y la mayoría de los países de América Latina construyeron “un complejo tramado legal e institucional destinado al rescate de los NNA de la corrupción moral de sus familias, de la pobreza y de la delincuencia, mediante su protección en institutos con régimen de internado”⁵. Esta acción tenía un ropaje caritativo y moralista con un régimen parecido al carcelario y al monástico.

Tras las diversas guerras, genocidios, periodos de hambruna, epidemias y fenómenos climatológicos la historia da cuenta que, la respuesta para NNA en estado de riesgo o abandono fue la internación en modalidades de cuidado institucional hasta la mayoría de edad.

2 El sistema de torno o rueda consistía en un mecanismo por el cual desde fuera del Convento era posible entregar al recién nacido, preservando el anonimato de quien lo hacía. Generalmente era un dispositivo de madera en el cual se ubicaba al niño, al tiempo que se hacía sonar una campana, ante lo cual acudía una persona del Convento o Monasterio haciendo girar el torno o rueda para introducirlo dentro del Convento. De esta forma ingresaban al sistema de cuidado que el Convento o Monasterio disponía para ellos.

3 Como el Instituto de los Inocentes, ubicado en Florencia-Italia y creado en 1419.

4 Crotti, Egidio. **Presentación** en **INTERNACIÓN DE NIÑOS: ¿EL COMIENZO DEL FIN? Crisis de los internados y transformación de las políticas de infancia en España, Italia y el Cono Sur**, pág. X.

5 Crotti, Egidio. **Presentación** en **INTERNACIÓN DE NIÑOS: ¿EL COMIENZO DEL FIN? Crisis de los internados y transformación de las políticas de infancia en España, Italia y el Cono Sur**, pág. X.

Recién a mediados del siglo XX la mirada cambia y la atención se centra en el Interés Superior del Niño⁶, lo que permite pensar en estrategias y modalidades de atención centradas en cuidados del tipo familiar.

En un periodo de tiempo más acotado, el recorrido de nuestro país fue similar al descrito. Si bien se sabe que varias etnias que poblaron nuestro territorio inicialmente, asumían el cuidado de cada niño de forma comunitaria -por lo que no eran frecuentes los casos de abandono-, la llamada civilización forzó la incorporación de prácticas de otras culturas.

En 1885, quince años después de la Guerra contra la Triple Alianza, se crea el Asilo Nacional para atender a NNA y adultos en situación de desamparo. En 1893 se funda el Hogar Nacional de Niños y Ancianos, que si bien era una institución estatal, contaba con la asistencia de las Hermanas Vicentinas. Datos más recientes ubican la creación del *Centro de Escolarización y Formación Pa'í Puku* en 1965⁷ y del *Hogar Nacional del Menor*⁸ en el año 1988, este último bajo la dependencia del Ministerio de Justicia y Trabajo, por citar algunas instituciones.

Según datos de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), a diciembre de 2011, se reconoce la existencia de setenta (70)⁹ instituciones dedicadas a alguna modalidad de cuidado alternativo para NNA, de las cuales el 4% brinda cuidado familiar, el 20% residencial y el 76% institucional.

6 Un antecedente de relevancia para “humanizar” las condiciones de vida de la población desprotegida fue la proclamación, en 1948, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los debates cada vez más incipientes que llevaron a la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, que a su vez tenía como antecedente la Declaración de Ginebra de 1924.

7 Institución con modalidad de internado escolar que alberga a más de 600 NNA durante el periodo lectivo. Está ubicada en el Dpto. de Pdte. Hayes y depende de la Fundación Pa'í Puku.

8 Actualmente Entidad de Abrigo *Ara Pyahu* que ofrece cuidado residencial a niños de 0 a 8 años.

9 Sin contar los internados con fines educativos que ascenderían a más de 30 en todo el territorio nacional.

A.2 Criadazgo

El criadazgo es una práctica tradicional, naturalizada por la historia y la cultura de nuestro país¹⁰, aunque supone la transgresión de derechos básicos de los NNA sometidos a dicha práctica.

“Una criadita es una niña entregada (...) por su familia, generalmente de clase socio económica humilde y de zonas rurales, a otra familia por lo general mejor posicionada económicamente y en zonas urbanas, para que, a cambio de asistir a la escuela y recibir techo y comida realice tareas domésticas en el hogar de la familia encargada (...) El criadito es un niño en las mismas condiciones”¹¹.

El sistema del criadazgo se sirve de la difícil situación familiar de los NNA y la indefensión en que se encuentran para obtener mano de obra barata. El “criadito” y la “criadita” ven cercenado su derecho a crecer y desarrollarse en un medio familiar en carácter de hijos e hijas. Deben realizar labores y asumir responsabilidades para las cuales no están preparados, ni física ni emocionalmente. La mayoría de las veces el trato que reciben es despectivo, discriminatorio, con altos niveles de crueldad que repercuten negativamente en la percepción de sí mismos y en el reconocimiento de sus capacidades, habilidades y derechos, y “alejados de sus únicas fuentes de afecto que son sus familias”¹². La mayoría no dispone de tiempo, espacios y medios para el juego y la recreación; los tiempos para el estudio –si se dan- son insuficientes. Las posibilidades de intercambio social con el entorno comunitario son ínfimas e incluso nulas, lo que aumenta la soledad y la desprotección. Esta situación propicia que muchos NNA –según en donde servían- hayan sido objeto de abusos de todo tipo y sometidos incluso a explotación sexual.

10 El antecedente más cercano de criadazgo tiene lugar durante la conquista mediante el sistema de encomienda, que fue abolido a inicios del siglo XIX. No ocurrió lo mismo con el criadazgo que continúa siendo considerado como práctica de beneficencia en el imaginario colectivo, propiciada por la marcada inequidad social que se refleja en los altos índices de pobreza.

11 Celma, Luis Claudio. **Tan sola y tan lejos de casa. Abordajes locales para asegurar derechos a niñas, niños y adolescentes criaditas y criaditos en el marco de estrategias nacionales de acción**, pág. 5-6.

12 Ortiz, Rosa María. **Prólogo del libro Momyry che tapygui. CRIADAS HASTA CUANDO...**, pág. 5.

A.3 Adopción

La adopción es el medio legalmente establecido para que NNA que no tienen la posibilidad de vivir con su familia de origen, cuenten con una familia definitiva para crecer y desarrollarse. En Paraguay las adopciones están reguladas por el Centro de Adopciones, que es la autoridad administrativa central en materia de adopciones, según lo establece la Ley 1.136 de Adopciones aprobada en 1997, aunque dicha institución comienza a funcionar en 1999.

La Ley 1.136/97 “fue sancionada con el fin de frenar el tráfico internacional de bebés, que según estimaciones alcanzaron entre 4.000 a 5.000 niños y niñas entre los años 1990 y 1995, 98% de los cuales fue a EE.UU. y un 2% a Europa o Israel. Muchas de estas adopciones se sentenciaron con irregularidades que apañaron robos y secuestros de bebés, engaños a jóvenes madres o insolventes, falsas identidades de los niños y de supuestas madres biológicas, así como irregularidades en la obtención del consentimiento para otorgar un hijo en adopción”¹³.

En ese periodo, el 10% de las adopciones fueron nacionales y el 90% internacionales. “Se denunciaban secuestros y robos de recién nacidos. Se encontraban listas de precios en allanamientos de guarderías y según sus características físicas éstos se fijaban entre 15.000 y 30.000 dólares”¹⁴.

Es así, que con la Ley de Adopciones no solo se previene la sustracción, venta y tráfico de niños, sino que también se ofrece garantías a la familia adoptante gracias a la legalidad y transparencia del proceso, lo cual favorece la relación entre el niño adoptado y la nueva familia.

No obstante, aún persisten irregularidades en el proceso de adopción como las inscripciones directas¹⁵ y las guardas con fines de adopción¹⁶, las cuales en definitiva dificultan los procesos y alargan los tiempos para la definición de la situación de cientos de NNA que aguardan una solución.

13 Ortiz, Rosa María. **La Adopción. Un acto de amor y derechos**, pág. 131.

14 Ortiz, Rosa María. **La Adopción. Un acto de amor y derechos**, pág. 131.

15 Procedimiento en el que una familia inscribe al bebé como si fuera su hijo biológico, en detrimento a lo establecido en la Ley de Adopciones y al derecho del niño a conocer su identidad.

16 La guarda es una medida que se otorga de forma temporal para proteger al NNA ante una situación de riesgo o vulneración de sus derechos, pero en este caso el fin no es la protección del NNA sino la apropiación del mismo.

B

Evolución del trabajo con niños, niñas y adolescentes separados de sus familias en Paraguay (1989-2009)

B.1 De la Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral

Desde 1989, año en que Paraguay ratifica la Convención de Naciones Unidas por los Derechos del Niño, se inicia en el país un proceso de revisión de las prácticas, respuestas de protección y legislación en materia de niñez y adolescencia.

El cambio fundamental, propuesto a partir de la Convención y la nueva legislación nacional e internacional vigente, fue el paso de la Doctrina de la Situación Irregular (DSI) a la Doctrina de la Protección Integral (DPI). Este cambio no se refiere simplemente a cuestiones nominales, técnicas o metodológicas sino a un cambio de concepción, visión y creencias con respecto a lo que un NNA es y necesita. Esta nueva perspectiva, la de la Protección Integral, conlleva en materia de niñez y adolescencia separada de su familia, un cambio radical en el tipo de acciones y respuestas que consiste básicamente en pasar de un modelo de respuesta institucional a un modelo de respuesta familiar.

En la DSI el niño es visto como un objeto y como tal no opina, son los adultos quienes toman las decisiones por él porque se supone que son quienes saben qué es mejor para el niño. Desde esta perspectiva, los niños no son consultados ni informados sobre temas o aspectos que le afectan. La DPI sin embargo, pone un énfasis muy especial en la necesidad de que el niño sea oído y sus opiniones tomadas en cuenta. Se pasa de la visión de “niño objeto” a “niño sujeto” de derechos. Sus necesidades se traducen en derechos.

La DSI plantea una visión del niño como propiedad de los adultos. Aún hoy muchos adultos, padres y madres, al ser cuestionados sobre el tipo de límites o castigos que imponen a sus hijos manifiestan que cada uno tiene la libertad de “educar” y “castigar” a sus hijos como mejor considere. Ideas como “nadie va a decirme cómo tengo yo que castigar a mi hijo” o “los niños necesitan mano dura” imperan aún en estos días. Bajo este resguardo de autoridad de los adultos, muchas veces se cometen malos tratos hacia NNA, que dejan ver vestigios de una educación autoritaria y dictatorial, educación en la cual se han formado muchos de los padres, madres y profesionales a cuyo cargo se encuentran hoy niños y niñas, por lo cual el desafío de instalar una nueva mirada desde estos actores es aún mayor.

En cambio, la DPI apunta al debate y la reflexión con los niños más que a la imposición de ideas sin comprensión, sin dejar de reconocer el rol de padres y adultos encargados como guías, educadores y referentes en la vida de NNA. Propone dar el paso de la “propiedad privada” de NNA a la “responsabilidad” con respecto a ellos y ellas, de ahí la obligación de denunciar situaciones que atentan contra sus derechos. Así mismo, propone establecer con

ellos relaciones horizontales, en las que NNA se tornen en participantes activos de su vida, su destino. Esto de ninguna manera supone instalar la práctica del “*laissez faire*” en nuestra relación con ellos y ellas, muy por el contrario, exige padres-madres y adultos seguros **de** su rol y seguros **en** su rol, que no requieran de la utilización de mecanismos extremos o rígidos en la relación con los niños, niñas y adolescentes.

A partir de estas concepciones, enmarcadas en la DPI, se inicia en Paraguay un proceso de revisión del Código del Menor, que lleva a la elaboración del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual es aprobado en 2001.

Todo esto propicia que en materia de niñez y adolescencia separada de su familia se produzcan avances importantes que, sin prisa pero sin pausa, llevan al país a un nuevo escenario.

B.2 La nueva legislación¹⁷

La Constitución Nacional, sancionada en 1992, incluye los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño al reconocer todos los derechos para todas las personas, incluidos los NNA. Establece el carácter prevaleciente de los derechos de la niñez y la adolescencia, y la responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en su protección (Art. 54).

Igualmente, el concepto de familia planteado por la Constitución Nacional presenta una concepción más amplia e incluyente que las anteriores Constituciones, en lo referente a las diferentes configuraciones familiares que tiene nuestro país, afirmando que la familia estará conformada con “la comunidad que se constituya con cualquiera de los progenitores y sus descendientes” (Art. 49).

La Convención sobre los Derechos del Niño establece claramente que la familia es el entorno adecuado para el desarrollo integral de NNA y para la protección de sus derechos.

¹⁷ Este apartado fue elaborado tomando como referencia algunos aspectos descritos por Luis Claudio Celma en el Marco Legal de la Memoria 2010 del Centro de Adopciones, pág. 7 al 13.

Sin embargo, a pesar de contar con la Convención sobre los Derechos del Niño, otros tratados ya ratificados y con una Constitución acorde, nuestro país todavía no estaba en condiciones de asegurar que NNA que no podían ser cuidados por sus familias contaran con un entorno familiar acogedor y seguro, hasta tanto se resolvieran las diferentes situaciones que provocaron la separación. La mayoría de los NNA que debían ser separados de sus familias por distintos motivos, eran enviados a modalidades de cuidado institucional.

En 1997, tras una larga campaña de organizaciones de la sociedad civil y de diferentes poderes del Estado se aprobó la Ley de Adopciones, Ley 1136/97, con la cual se creaba el Centro de Adopciones como autoridad administrativa central en la materia.

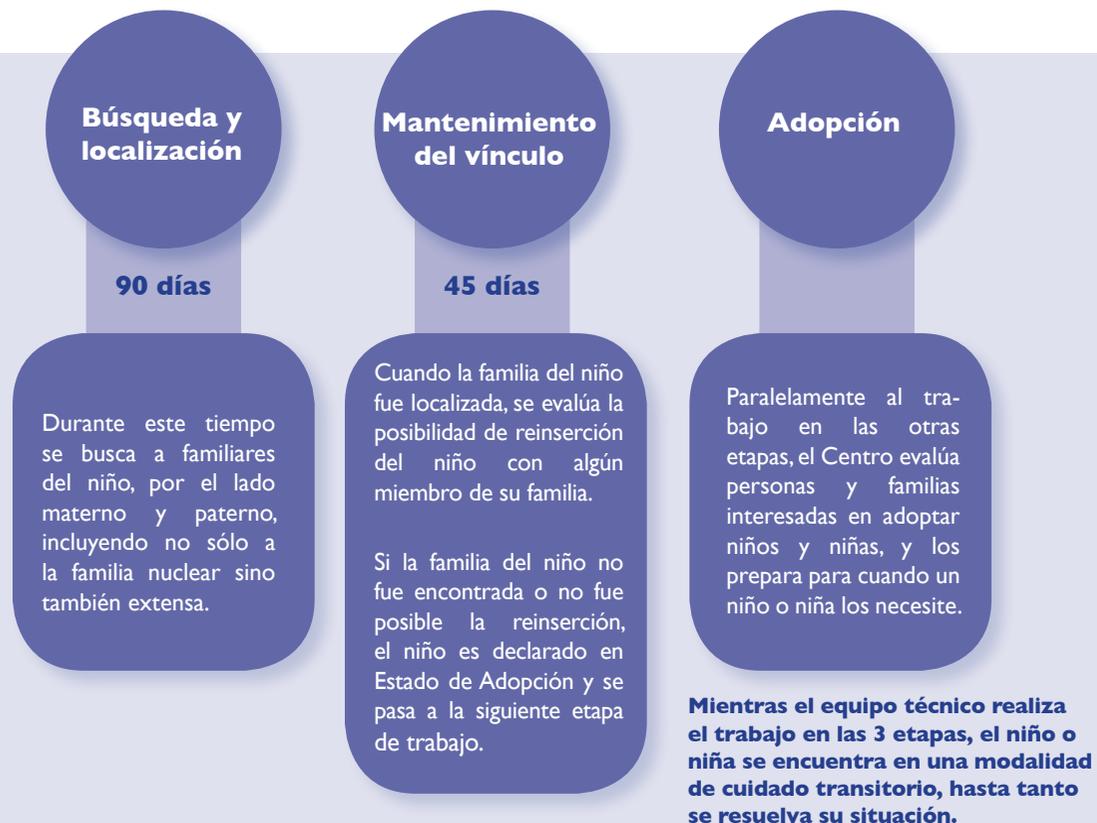
Tal como se señalara en el apartado anterior, la Ley de Adopciones puso freno al tráfico de niños y niñas imperantes en ese tiempo, buscando evitar la separación innecesaria de los mismos de sus familias de origen y de sus comunidades.

La Ley de Adopciones establece como conceptos fundamentales:

- Que la adopción es la institución jurídica de protección al niño y adolescente en el ámbito familiar y social por la que, bajo vigilancia del Estado, el adoptado entra a formar parte de la familia o crea una familia con el adoptante, en calidad de hijo, y deja de pertenecer a su familia consanguínea, salvo en el caso de la adopción del hijo del cónyuge o conviviente (Art. 1).
- Que la adopción se otorga como medida de carácter excepcional de protección al niño y se establece en función de su interés superior (Art. 2).
- Que la falta o carencia de recursos materiales de la familia biológica del niño y adolescente en ningún caso constituirá motivo suficiente para la pérdida del derecho a ser criado por ella (Art. 4).

B.3 Las respuestas de protección

La Ley de Adopciones introduce y define por primera vez en el país el procedimiento de búsqueda y localización de la familia biológica del niño, y el abordaje de mantenimiento del vínculo familiar, y establece que sólo cuando no ha sido posible la reinserción familiar del niño con su familia originaria se planteará la adopción. Durante el tiempo que dure el trabajo en estas tres etapas, se busca que el NNA se encuentre protegido en una familia acogedora.



Con el inicio del funcionamiento del Centro de Adopciones, en marzo de 1999, empieza a funcionar también el Primer Programa de Familias Acogedoras a nivel nacional y una instancia de cuidado residencial, denominada El Hogarcito, ambos para niños y niñas a cargo de la institución.

La Ley de Adopciones sienta las bases de lo que más adelante será parte esencial del trabajo con NNA separados de sus familias en el país. Así mismo, es pionera en implementar el modelo de acogimiento familiar, y el residencial desde una instancia estatal.

A partir del año 2000, organizaciones de la sociedad civil¹⁸ se suman a la tarea con Programas de Acogimiento Familiar para ampliar la cobertura de atención a NNA a cargo del Centro de Adopciones, o bien a cargo de otros Juzgados de Niñez y Adolescencia del país, colaborando para extender esta medida de protección a NNA en otras situaciones de vulneración. Para ello, se realizó un trabajo articulado no sólo con instancias administrativas sino también judiciales, coordinando el trabajo con el *Programa de Inserción Familiar (PINFA)* de la Corte Suprema de Justicia.

También en el año 2000 se realiza el proceso de transformación del entonces *Hogar Nacional del Menor*, que funcionaba con la modalidad institucional, a las Entidades de Abrigo *Ara Pyahú*, cuya dinámica pasó a encuadrarse en un modelo residencial de cuidado, con lo cual se fue acrecentando la oferta con esta modalidad de cuidado¹⁹.

Es así como en el marco de un trabajo coordinado entre Estado y Sociedad Civil en el país se van instalando y extendiendo otras modalidades de cuidado. En todos estos casos la modalidad de protección (acogimiento familiar o residencial) es implementada en conjunto con el trabajo con la familia de origen, lo cual asegura la transitoriedad de la medida, puesto que desde el primer día de acogimiento se está trabajando un proyecto de vida familiar estable para NNA.

¹⁸ Rondas en el año 2000, *Corazones por la Infancia* en el 2003 y *Enfoque Niñez* en el 2005.

¹⁹ Otras organizaciones que implementaban el modelo de acogimiento residencial eran las *Aldeas Infantiles SOS*, el *Hogar La Esperanza* de la Iglesia Evangélica Anglicana.

Avances en los últimos años (2009-2012)

C.I El cierre del Hogarcito del Centro de Adopciones²⁰ (Setiembre 2009)²¹

El Hogarcito del Centro de Adopciones empezó a funcionar en marzo de 1999, como una modalidad de cuidado residencial, basado en una unidad familiar a cargo de una madrina o madre acogedora contratada, quien asumía el cuidado de un número reducido de niños y niñas.

²⁰ Para más información sobre el proceso de cierre ver documento: Palau, Magdalena; Rodríguez, Leticia; Rodríguez Alejandra; Sawatzky, Marina. **Documento de Cierre del Hogarcito del Centro de Adopciones.** Asunción: Centro de Adopciones, Abril 2012.

²¹ Este apartado fue elaborado en base a lo descrito por Magdalena Palau en la Memoria 2010 del Centro de Adopciones en las páginas 23-24.

Si bien *El Hogarcito* funcionó con esta modalidad en sus inicios, con el tiempo la práctica fue reduciéndose al cuidado institucional, llegando a convivir más de 30 bebés a cargo de 14 funcionarias que rotaban sus días y horarios de atención.

Debido a la tergiversación del modelo original y a la situación de niños y niñas allí albergados, en agosto de 2009 el Centro de Adopciones toma la decisión de priorizar y fortalecer formas de cuidado familiar, y evitar la institucionalización de los mismos. La primera acción fue pasar a los niños y niñas albergados en el Hogarcito a familias acogedoras, quedando sin uso esa modalidad de cuidado (la institucional).

Este proceso fue realizado por el Centro de Adopciones conjuntamente con dos organizaciones de la sociedad civil, Corazones por la Infancia y Enfoque Niñez, lo que permitió aumentar el número de familias acogedoras para que más cantidad de niños y niñas internados en El Hogarcito, pudieran beneficiarse con esta medida de protección.

En el marco del proceso de cierre del *Hogarcito*, se realizaron dos evaluaciones al proceso de desarrollo evolutivo de los niños y niñas allí acogidos. La primera evaluación fue realizada antes del cierre y la segunda tres meses después, una vez que los niños y niñas ya se encontraban en familias acogedoras. Los resultados de ambas evaluaciones evidenciaron retrasos importantes en el desarrollo evolutivo:

- La primera evaluación mostró que todos niños y niñas se encontraban por debajo de lo esperado para su edad, siendo las áreas más afectadas: desarrollo motriz, socialización y lenguaje.
- La segunda evaluación mostró una disminución abismal del retraso en las áreas más afectadas inicialmente, con repuntes de hasta un 80 o 90% en algunas áreas en relación a la primera evaluación.

C.2 Directrices de Naciones Unidas sobre el Cuidado Alternativo de Niños (Noviembre 2009)²²

Mientras el cierre de El Hogarcito estaba en proceso, las Directrices de Naciones Unidas sobre el Cuidado Alternativo de Niños eran aprobadas, apuntando ambos a una misma dirección: el mejoramiento de las condiciones de protección y cuidado de NNA que se encuentran en modalidades de cuidado transitorio.

Las Directrices sobre el Cuidado Alternativo de Niños establecen pautas de orientación política y práctica para promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales en relación a la protección y bienestar de NNA que han perdido el vínculo familiar o se encuentran en riesgo de perderlo.

Entre las orientaciones generales se establece a la familia como espacio fundamental en el cual el NNA debe crecer; que ante situaciones de dificultad en la familia de origen se debe promover el apoyo a las mismas y no la separación del NNA de su núcleo familiar originario; en toda situación el NNA debe ser oído; y se debe apuntar al mejoramiento de las modalidades de acogimiento existentes en el país, conforme a lo establecido en las Directrices.

Los ejes fundamentales apuntan al mantenimiento del vínculo con la familia de origen y la utilización del acogimiento alternativo sólo cuando no fue posible la permanencia del NNA con su familia.

Las modalidades de acogimiento contempladas son el acogimiento familiar y el acogimiento residencial, mientras que aquellas que no promueven el trato personalizado e individualizado deben ser desestimadas. El acogimiento familiar debe priorizarse con la propia familia del NNA y con personas con quienes ya posea vínculos afectivos, sólo si esto no es posible las Directrices plantean pensar en el acogimiento por otras personas y como última instancia el acogimiento residencial.

22 Ver <http://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>

Además se establece que niños de 0 a 3 años separados de sus familias deberían ir solamente a acogimiento familiar, salvo excepciones, como lo sería por ejemplo formar parte de un grupo de hermanos que no debiera ser separado. El acogimiento debe durar el menor tiempo posible y el acogimiento residencial debe ser limitado únicamente a cuando ese ambiente es el adecuado para el NNA.

En relación a las etapas de trabajo, queda establecido claramente que debe incorporarse:

- La búsqueda y localización de la familia de origen del niño, cuando se desconocen datos que permitan identificar a la misma.
- El mantenimiento del vínculo con la familia de origen, nuclear (padres y hermanos) y extensa (abuelos, tíos y otros familiares cercanos)²³.
- La adopción, cuando no fue posible la reinserción familiar al núcleo originario.

Las Directrices determinan así mismo, que el Estado debe apoyar a la familia de origen para que ésta pueda asumir el cuidado del NNA y cuando ella no pueda hacerse cargo, es el Estado quien debería asumir su cuidado, priorizando formas de cuidado familiar.

El trabajo de mantenimiento del vínculo debe apuntar a identificar y fortalecer con las familias aptitudes, capacidades y herramientas para proteger y cuidar a sus hijos. Este abordaje debe realizarse a través de visitas domiciliarias, reuniones de grupo entre familias y presentación y discusión de casos, y debe ser realizado por un equipo técnico multidisciplinario.

El acogimiento residencial debe realizarse en centros pequeños con una organización lo más familiar posible. Debe haber suficiente cantidad de cuidadores por NNA y en lo posible se debe asignar un cuidador de referencia para cada NNA.

23 Para más información sobre el trabajo de Mantenimiento del Vínculo, ver Material ver: Palau, Magdalena. *Guía de Trabajo para el abordaje con niños, niñas y adolescentes separados de sus familias. Mantenimiento del vínculo: Trabajo con familias de origen para la reinserción de niños, niñas y adolescentes.*

Debe preverse la inspección periódica y el control de instituciones de cuidado para NNA, a través de visitas programadas y no programadas, que permitan la observación y entrevistas con el personal y los NNA. El Estado debe brindar espacios de capacitación permanente a fin de promover la capacidad de los cuidadores que desarrollan actividades de atención directa con NNA.

Las Directrices enfatizan que deben diseñarse e implementarse estrategias de des-institucionalización.

C.3 Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño a Paraguay (Enero 2010)²⁴

El Comité de Derechos del Niño es el órgano de vigilancia de la Convención sobre los Derechos del Niño. Este Comité realiza recomendaciones periódicas a cada Estado Parte sobre aspectos que guardan relación con el cumplimiento de derechos del niño, las cuales deben ser cumplidas por cada Estado.

En sesión del 29 de enero de 2010, el Comité ha realizado las Recomendaciones correspondientes a Paraguay. A continuación, se detallan algunos aspectos que guardan directa relación con la situación de NNA que se encuentran separados de sus familias o en riesgo de estarlo.

En relación al **entorno familiar**, el Comité recomendó que Paraguay introduzca medidas preventivas para apoyar y fortalecer a las familias de origen para evitar la colocación de NNA en instituciones. Esto guarda directa relación con el trabajo de mantenimiento del vínculo. Así mismo, el Comité recomendó el apoyo financiero para ayudar a los padres en el ejercicio de sus responsabilidades de crianza y desarrollo de sus hijos.

²⁴ En <http://www.ohchr.org/SP/countries/LACRegion/Pages/PYIndex.aspx> hacer click en **Paraguay y los órganos tratados en virtud de Tratados** y ver el documento contenido en "Comité de los Derechos del Niño. Observaciones generales (2010)".

En relación a **los tipos de cuidados**, el Comité recomendó a Paraguay que se tomen las medidas necesarias para que NNA que se encuentran en modalidades de cuidado regresen a sus familias siempre que sea posible. Nuevamente el trabajo de mantenimiento del vínculo es el recomendado y señalado. Así mismo, que la derivación de NNA en instituciones sea considerada como medida de último recurso y durante el menor tiempo posible. Planteó la necesidad de que existan normas claras para las instituciones de cuidado y que el personal de las mismas sean capacitados.

En relación a **la adopción**, el Comité expresó su preocupación sobre la excesiva cantidad de tiempo que toma cumplir los procedimientos legales necesarios para que un NNA vaya en adopción. Así mismo, planteó su preocupación por la comprensión inadecuada de la ley a través del otorgamiento de la *custodia temporal* (guarda judicial), y a que, familias que desean adoptar elijan a un niño y lo lleven a su casa, incluso antes de que el mismo haya sido declarado elegible para su adopción. En tal sentido, instó a Paraguay a modificar la Ley de Adopciones para prevenir el otorgamiento de guardas con fines de adopción, a proporcionar recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para tales efectos, a fortalecer el Centro de Adopciones y a descentralizar determinados servicios a fin de facilitar la adopción en todo el país.

C.4 El Decreto de Acogimiento Familiar (Octubre 2010)²⁵

Tanto las Directrices de Cuidado Alternativo como las Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño señalan como camino a seguir y aspectos a mejorar, lo que en parte ya se había iniciado en el país.

Durante todo el año 2010, el Centro de Adopciones continuó avanzando en el proceso iniciado con el cierre de El Hogarcito y la implementación de la Política de Acogimiento Familiar para niños y niñas a su cargo. De hecho, en dicho proceso esta instancia estatal observó la necesidad de contar con conceptos, definiciones e ideas más claras en relación al acogimiento familiar.

²⁵ Ver www.enfoque.org.py

Es así, como se elabora el Decreto sobre Acogimiento Familiar, el cual es aprobado el 7 de octubre de 2010 a través del Decreto Presidencial N° 5196.

Este Decreto establece que el acogimiento familiar es una medida de protección por medio de la cual una persona o grupo familiar asume el cuidado de un NNA que, por distintos motivos, no puede permanecer al cuidado de su familia. Se implementa acompañado del trabajo de mantenimiento del vínculo con la familia de origen del NNA y a través de un equipo técnico. Define que el acogimiento familiar es otorgado a través de la guarda judicial, por lo cual puede ser ordenada sólo por el Juzgado competente.

Señala que una **familia acogedora** es aquella que NO tiene deseos ni intención de adoptar al NNA que acoge, sino que busca brindar al NNA lo que su familia no puede darle en un momento determinado. Es una familia que ha sido previamente evaluada, seleccionada, capacitada y acreditada como familia acogedora por un equipo técnico compuesto por profesionales del área psicológica, de trabajo social y de derecho. Las familias acogedoras forman parte de organizaciones que deben estar inscriptas y autorizadas por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia.

El mismo Decreto establece que las familias acogedoras NO pueden adoptar, salvo excepciones debidamente fundamentadas por el Centro de Adopciones. Establece igualmente la posibilidad de subsidiar a NNA en acogimiento familiar.

En su Memoria 2010, y en relación al proceso descrito, el Centro de Adopciones señala que “un paso fue llevando necesariamente al siguiente. Y en este punto, la pregunta obligada fue **¿si existen más de 2.000 niños y niñas que en nuestro país viven y crecen en instituciones, y existe una Ley (la de adopciones) que plantea etapas adecuadas de trabajo para la reinserción y/o adopción de niños en situación de abandono, si además ahora el país cuenta con definiciones más claras sobre cómo implementar el acogimiento familiar de NNA, modalidad de cuidado que debe ser priorizada... por qué no pensar en una estrategia que permita que todo esto pueda llegar a todos los NNA separados de sus familias?**”. Y es así como la Política Nacional de Protección Especial para NNA separados de sus familias empieza a configurarse como el siguiente paso.²⁶

26 Celma, Luis Claudio (comp.). Memoria del Centro de Adopciones 2010, pág. 24-25.

C.5 Política Nacional de Protección Especial para NNA separados de sus familias (Junio 2012)²⁷

La Política Nacional de Protección Especial para NNA separados de sus familias (PONAPROE) es la conjunción de nuevas visiones y nuevas prácticas que en Paraguay se venían trabajando con NNA separados de sus familias, luego de años de implementación y aprendizaje a partir de la tarea del mantenimiento del vínculo y acogimiento familiar, y de pensar estrategias para garantizar un proyecto de vida familiar a NNA que viven y crecen en instituciones a nivel nacional.

La PONAPROE tiene como ejes estratégicos:

- **“El mantenimiento del vínculo como principio orientador:** NNA no pueden ser separados de sus familias sin que se trabaje con ellos un plan de vida familiar a corto plazo, que incluya como primera medida la reinserción con su familia de origen, o cuando esto no es posible, la inserción a otra familia a través de la adopción.
- **El acogimiento familiar como modelo de protección:** NNA separados de sus familias deben tener como primera opción de acogimiento, alternativas de cuidado familiar y cuando esto no es posible, formas de cuidado residencial en pequeños grupos. Formas de cuidado institucional deben ser desestimadas.
- **La des-institucionalización de NNA como estrategia:** Trabajando el mantenimiento del vínculo y la reinserción de los mismos con sus familias de origen, siempre y cuando esto garantice su protección integral”²⁸.

La PONAPROE se enmarca en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA 2003-2013) y está vinculada al Plan Estratégico de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia 2008-2013. A su vez, estas políticas se integran al conjunto de la Política Pública para el Desarrollo Social con Equidad “Paraguay 2020”, en el cual se establecen los objetivos estratégicos del Estado paraguayo para mejorar la calidad de vida de toda la población. En “Paraguay 2020” la niñez y la adolescencia se constituyen en temas transversales de todas las Políticas Públicas del Estado.

27 Ver www.enfoque.org.py

28 Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia Paraguay. Resolución No. 01/2012 “Por la cual se aprueba la Política Nacional de protección Especial para niños, niñas y adolescentes separados de sus familias –PONAPROE- de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia”, pág. 16.

D

Modalidades de cuidado actualmente vigentes

D.1 Acogimiento Familiar

Es una medida de protección que consiste en brindar un espacio en una familia a un NNA que por distintos motivos no puede estar con la suya, hasta tanto se resuelva la situación que ocasionó la medida y el NNA pueda volver a vivir con su familia de origen o con otra a través de la adopción.

El acogimiento familiar es realizado por una familia debidamente evaluada, capacitada y acreditada como familia acogedora.

Esta familia vive en la comunidad, en su vivienda la cual puede ser propia o alquilada. Tiene sus hijos (biológicos o adoptivos). Tiene una rutina, vida social y familiar, y está

vinculada a una organización/institución con un equipo técnico (psicólogo/a, trabajador/a social, abogado/a) que la acompañan y asesoran durante la duración del acogimiento.

Los NNA acogidos pasan a formar parte de esa dinámica familiar como un miembro más, desempeñando los padres acogedores los roles de protección y cuidado con ese NNA tal como lo hacen con sus hijos.

Actualmente, la medida judicial por la cual se otorga el acogimiento familiar a una familia acogedora es la guarda judicial.

D.2 Acogimiento Residencial

Al igual que el acogimiento familiar, es una medida de protección realizada por una persona/pareja referente que asume el cuidado de un grupo reducido de NNA. Estas personas viven en una vivienda proveída por la organización/institución a la cual pertenecen. Pueden tener sus propios hijos (biológicos o adoptivos). Si bien la rutina puede ser muy particular en cada casa, hay directivas institucionales que rigen el día a día.

Las actividades escolares, sociales, de servicios (salud, recreación, otros) de los NNA en acogimiento residencial se realizan en la comunidad, fuera del predio donde está la casa. Se busca promover y mantener el contacto del NNA con la comunidad de la cual forma parte.

La institución/organización provee todos los insumos relacionados al mantenimiento de la casa (agua, luz, teléfono, comida, salidas, otros).

La medida judicial por la cual se otorga el acogimiento residencial es el abrigo.

D.3 Cuidado institucional

El cuidado institucional se caracteriza principalmente por el modelo de internación y albergue simultáneo de un número considerable²⁹ de personas -en este caso NNA- que conviven en un mismo espacio.

El cuidado lo realizan funcionarios que cumplen horarios rotativos, por lo cual un NNA se encuentra al cuidado de varias personas, sin contar con un referente estable y permanente.

La medida judicial por la cual se otorga la internación en la institución es el abrigo.

Algunas instituciones en Paraguay han sido creadas con el objetivo inicial de brindar formación educativa a NNA cuyas familias vivían en zonas distantes, como el caso de los “Internados” ubicados principalmente en la Región Occidental del país. Estos “Internados” además de brindar la formación escolar asumían también el cuidado y crianza de los NNA allí albergados. El tiempo de albergue en algunos casos era semanal, semestral mientras que en otros se realizaba por todo el periodo escolar.

Los “Internados” en su rol de institución prestadora de formación escolar están regulados por el Ministerio de Educación y Cultura. Tomando en consideración la PONAPROE, en su rol de institución que asume el cuidado y crianza de NNA separados de sus familias, los Internados deberían ser regidos por la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia, y en función de la modalidad de cuidado que brindan a los NNA serán considerados dentro de la modalidad de acogimiento familiar, residencial o cuidado institucional. En su mayoría, los mismos funcionan dentro de la modalidad institucional.

29 El mismo es variable. Existen algunas instituciones con 15, 30, 50 e incluso 200 NNA albergado.

E

Bibliografía

- Alvarenga, Tina (Coordinadora). **Mombyry che tapyigui. CRIADAS HASTA CUANDO...** 3ª Edición. Asunción: Global Infancia, 2012. En: http://www.globalinfancia.org.py/wp-content/uploads/2012/11/GLOBAL-Criaditas_2012-tercera-edici%C3%B3n.pdf
- Celma, Luis Claudio. Tan sola y tan lejos de casa. Abordajes locales para asegurar derechos a niñas, niños y adolescentes criaditas y criaditos en el marco de estrategias nacionales de acción, Presentación realizada en el Encuentro Nacional “Erradicación del Trabajo Infantil. Meta de una Argentina Bicentenario” en Córdoba, octubre de 2010. Asunción: Global Infancia, 2010. En: <http://www.globalinfancia.org.py/wp-content/uploads/2012/12/Tan-sola-y-tan-lejos-de-casa.pdf>
- Celma, Luis Claudio (comp.). Centro de Adopciones Paraguay-Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). **Memoria del Centro de Adopciones 2010**. Asunción: Centro de Adopciones, 2011.
- Cálcena, Sofía (comp.). Centro de Adopciones Paraguay-Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). **Memoria del Centro de Adopciones 2011**. Asunción: Centro de Adopciones, 2012.
- Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia de Paraguay. Resolución No. 01/2012 **“Por la cual se aprueba la Política de Protección Especial para niños y niñas separados de sus familias (PONAPROE)”**. Asunción: 2012.
- Ferrari, Mario y otros (coord.). **Internación de Niños: ¿El comienzo del fin? Crisis de los internados y transformación de las políticas de infancia en España, Italia y el Cono Sur**. Santiago: Unicef/Publicaciones Innocenti, 2002.

- Ministerio de Justicia y Trabajo, Plan Paraguay. **Compilación de Leyes del Registro Civil del Paraguay. Código de Niñez y Adolescencia.** Asunción: Plan Internacional Paraguay, mayo 2005.
- Ministerio de Justicia y Trabajo, Plan Paraguay. **Compilación de Leyes del Registro Civil del Paraguay. Ley de Adopciones.** Asunción: Plan Internacional Paraguay, mayo 2005.
- Asamblea General de Naciones Unidas, **Directrices de las Naciones Unidas sobre el Cuidado Alternativo de Niños.** 2009. En: <http://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>
- Ortiz, María Rosa (coord.). **La Adopción. Un acto de amor y de derechos.** Beneficios del cumplimiento de la Ley. Asunción: Global Infancia, 2006.
- Palau, Magdalena; Rodríguez, Leticia; Rodríguez Alejandra; Sawatzky, Marina. **Documento de Cierre del Hogarcito del Centro de Adopciones.** Asunción: Centro de Adopciones, Abril 2012.
- Palau, Magdalena. **Guía de Trabajo para el abordaje con niños, niñas y adolescentes separados de sus familias. Mantenimiento del vínculo: Trabajo con familias de origen para la reinserción de niños, niñas y adolescentes.** Asunción: Enfoque Niñez, 2013.
- Rodríguez Alcalá de González Oddone, Beatriz. **Rosa Peña** (Conferencia pronunciada el 25 de noviembre de 1970 al incorporarse a la Academia Paraguaya de la Historia). Asunción: Academia de la Historia Paraguaya, 1970. En: http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=13176
- Unicef (dossier). **La realidad de las adopciones, la venta y el tráfico de niños y niñas en Paraguay.** Asunción: Unicef, 2007. En: http://www.unicef.org/paraguay/spanish/Py_Dossier_AdopcionesParaguay_09nov07.pdf

Artículos en la web sin referencia de autor, ni datos de publicación:

- Llegada de las Primeras Hijas de la Caridad en Tierra Paraguaya. En: <http://www.hijasdelacaridadparaguay.org/pdfs/Historia%20de%20la%20Provincia.pdf>
- ¿Qué es Pa' i Puku?. En: <http://www.association-suisse-paipuku.ch/index.php/es/asociacion/ique-es-pai-puku>



Este material corresponde a una serie de documentos que pretenden generar conocimiento sobre la experiencia de trabajo con los diferentes actores y protagonistas involucrados en el sistema que se crea cuando un niño, niña o adolescente se encuentra privado de cuidado parental o alejado de su familia. Este incluye el trabajo con el niño y adolescente, con su familia biológica, con familias acogedoras y con equipos técnicos e instituciones de cuidado, entre otros.

La Guía de Trabajo 2 hace una revisión histórica y describe los diferentes modelos de cuidado para niños, niñas y adolescentes privados de cuidado parental.

MAGDALENA PALAU es licenciada en psicóloga clínica y terapeuta familiar sistémica con énfasis en construcción social. Tiene una maestría en políticas públicas y derechos humanos de niñez y adolescencia. Es fundadora de la organización Enfoque Niñez y ha sido su coordinadora hasta el año 2009. Ese año asume la dirección del Centro de Adopciones de la Secretaría de Niñez y Adolescencia, y posteriormente también la de la Dirección de Protección Especial para niños y niñas separados de sus familias (DIPROE) hasta junio de 2012.

En los últimos 15 años ha trabajado en atención directa con niños separados de sus familias, familias de origen, de acogimiento y adopción; transformación de modelos de cuidado institucional; elaboración de materiales e incidencia en políticas públicas específicas para esta población.



**generando
nuevos futuros**

Con el apoyo de:

