

SALIDA →



Cierre del Hogarcito

Proceso de transición desarrollado para la implementación del nuevo modelo en el marco del cierre de la modalidad institucional



MITÁ, MITÁKUÑA
HA MITÁRUSU
Motenondcha
Ministerio de la
NIÑEZ Y
LA ADOLESCENCIA



GOBIERNO
NACIONAL

Paraguay
de la gente



Cierre del Hogarcito

Proceso de transición desarrollado
para la implementación del nuevo
modelo en el marco del cierre de la
modalidad institucional



MITÁ, MITÁKUÑA
HA MITÁRUSU
Motenondecha
Ministerio de la
NIÑEZ Y
LA ADOLESCENCIA



ENTIDAD BINACIONAL
YACYRETA



centro de
adopciones

■ GOBIERNO
■ NACIONAL

Paraguay
de la gente

AUTORIDADES 2022

Mario Abdo Benítez
Presidente de la República del Paraguay

Teresa Martínez Acosta
Ministra de la Niñez y la Adolescencia

Larissa Recalde Cousirat
Directora de DICUIDA

Ernesto Benítez
Director del Centro de Adopciones

CONSEJO DIRECTIVO DEL CENTRO DE ADOPCIONES

Nelson Coronel
Representante del Ministerio de la Niñez y Adolescencia

Leticia Ocampos (representante alterna)

Monalisa Muñoz
Representante del Ministerio Público

Adriana Marecos
Representante del Ministerio de la Defensa Pública

Magui Palau, Alicia Angulo (suplente)
Representante de organismos no gubernamentales

AUTORIDADES 2010

Fernando Armindo Lugo Méndez
Presidente de la República del Paraguay

Liz Torres
Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia

Magdalena Palau
Directora del Centro de Adopciones

CONSEJO DIRECTIVO DEL CENTRO DE ADOPCIONES

Carlos Zárate
Representante del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

Princesa Lezcano
Representante de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República

Mercedes Gómez Fleitas
Representante del Ministerio Público

Marta Benítez
Representante de organismos no gubernamentales

FICHA TÉCNICA

Elaboración
Magui Palau
Leticia Rodríguez
Alejandra Rodríguez
Marina Sawatzky

Aportes
Felicina Meza
Matilde Luna
Maria Elena Verdún

Revisión
Miguel Gómez
Félix Medina

Evaluación del desarrollo evolutivo de niños y niñas
Alicia Angulo Pacayut

Diseño y diagramación
Olga Barriocanal

Elaboración del documento
Asunción, 2012

Impresión: Asunción, 2022
Tirada: 500 ejemplares

SALIDA ➡



“Los esfuerzos esporádicos o aislados para mejorar las instituciones residenciales no van a resolver los problemas de los niños que albergan, ni asegurar la protección de sus derechos. Los esfuerzos, más bien, deben centrarse en las razones por las cuales se decide internar a los niños.

Factores complejos y muchas veces entrelazados –tales como pobreza, familias divididas, discapacidades, origen étnico, rígidos sistemas de bienestar, y falta de medidas alternativas al cuidado residencial– requieren respuestas integrales que identifiquen a las familias en riesgo, se ocupen de sus necesidades y prevengan la separación de sus hijos. El desafío ético y práctico es asegurar que las familias, y especialmente las mujeres jefas de hogar, tengan el soporte necesario para criar a sus hijos.

En los pocos casos en que los niños no puedan recibir el cuidado necesario dentro de su familia, las alternativas centradas en familias y en la comunidad deben ser prioritarias. La colocación en instituciones residenciales debe ser el último recurso”.

(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. UNICEF. Santiago, Chile. 2002.)

Índice

	Presentación	9
	Introducción	11
1	Antecedentes	12
2	Con qué nos encontramos	14
3	Situación de los niños y niñas acogidos	19
4	Proceso de transición desarrollado para la implementación del nuevo modelo	25
5	Desafío	32

Presentación

La ley 6486/20 “De Promoción y Protección del Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes a Vivir en Familia, que Regula las Medidas de Cuidados Alternativos y la Adopción” plantea como política pública que la prioridad en el cuidado de niñas, niños y adolescentes sea en un entorno familiar con todos los derechos garantizados en la Constitución Nacional, la Convención de los Derechos del Niño y de otros acuerdos internacionales.

En el marco de la implementación de esta ley, el Centro de Adopciones y la Dirección General de Cuidados Alternativos (DICUIDA), del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), presentan este material, que describe el cierre del Hogarcito del Centro de Adopciones en el año 2009, a cargo del equipo técnico del Centro de Adopciones, con apoyo de ENFOQUE Niñez, proceso que priorizó el Acogimiento Familiar como modelo de protección integral de niños, niñas y adolescentes, como un hito en el proceso de la transformación del modelo de cuidado alternativo a niños, niñas y adolescentes separados de sus familias.

Con esta publicación, la DICUIDA, responsable de acompañar la transformación de las entidades de abrigo institucional hacia modelos de cuidado familiar y residencial, comparte la evidencia de que este cambio no es solo un camino posible, sino también es el más acertado para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Este material, que se publica con la colaboración de ENFOQUE Niñez y la Entidad Binacional Yacypretá, busca dar a conocer y visibilizar este hito histórico y el compromiso de transformación de las instituciones del Estado, e inspirar a operadores del Sistema de Justicia, equipos técnicos, familias acogedoras, personas a cargo del cuidado en entidades de abrigo, tomadores de decisión para la inversión en políticas públicas y demás actores claves para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Promoción y Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia.

Larissa Recalde
Directora General
Dirección General de Cuidado Alternativo

Ernesto Benítez
Director General
Centro de Adopciones

Introducción

Este documento relata el proceso vivido en el marco del cierre del Hogarcito del Centro de Adopciones.

Dicho proceso se realiza como parte de la decisión institucional de que el Centro de Adopciones promueva e implemente formas de cuidado familiar transitorio para la totalidad de niños y niñas a su cargo, adecuando su actuar a los delineamientos de la Doctrina de Protección Integral, inspiradora de la Convención Internacional de Derechos del Niño, y en especial, a las últimas Directrices sobre las modalidades de cuidado alternativo de niños y niñas, aprobadas en la última Asamblea de Naciones Unidas en noviembre de 2.009.

A fin de dar cuenta de este proceso, en el capítulo 1 se brindan algunos antecedentes para entender el contexto en el cual nace el Programa de Acogimiento Familiar del Centro de Adopciones así como también el “Hogarcito”, modalidad basada en el modelo residencial de las entidades de abrigo, que si bien inició con ese espíritu con el correr el tiempo fue transformando su práctica a un modelo cada vez más institucional.

En el capítulo 2 se brinda información de la situación en la cual se encontraba el Hogarcito al momento del inicio del trabajo, tanto en relación a la dinámica del día a día de la casa, como a los horarios y rutinas, roles, etc.

En el capítulo 3 se describe lo observado en relación al proceso de desarrollo evolutivo de los niños y niñas que se encontraban en el Hogarcito. En relación a este último punto, en el mes de setiembre de 2.009 se realizó la aplicación de la Guía Portage de Educación Pre escolar, a fin de levantar una línea de base que permita, al cabo de 3 meses posterior a la incorporación de los mismos niños a familias acogedoras, un punto de comparación de los mismos indicadores.

Nos pareció importante relatar el proceso de transición desarrollado para la implementación del nuevo modelo en el marco del cierre de la modalidad institucional. Todo este proceso se describe en el capítulo 4.

Este material busca transmitir el proceso de trabajo realizado, relatando no solamente aquellas situaciones o aspectos que han favorecido y promovido los avances, sino también aquellos que lo han frenado, puesto en duda y cuestionado. Creemos que tener en cuenta ambas cosas es lo que en realidad da cuenta de la complejidad a la cual se enfrentan equipos de trabajo que desean iniciar un proceso de transformación que rompe esquemas de funcionamiento demasiado instalados y arraigados en la vida cotidiana y pensamiento de personas que trabajan en la protección de niños y niñas separados de sus familias.

La organización Enfoque niñez, en el marco de un proyecto con fondos del Rubro 842 de la SNNA (2009 e inicios del 2010) se ha involucrado en el análisis, puesta en marcha, evaluación de familias, acogimientos, evaluación del desarrollo de los niños y niñas, así como también en la elaboración del presente material.

1

Antecedentes

Paraguay, a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del niño/a, asume según lo establecido por dicho instrumento que "...los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado (...) y (...) en todas las medidas concernientes a los niños que tomen instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño..." (Art. 3 y 20).

La Ley 1.136/97 crea el Centro de Adopciones con este compromiso y cambio de paradigma, donde las respuestas que brinda buscan enmarcarse a esta nueva visión, "desde el niño/a". Así es como desde 1.999 el Centro de Adopciones desarrolla dos formas de cuidado alternativo para los niños y niñas que ingresan con un proceso judicial: acogimiento residencial en lo que se denominó el "Hogarcito", y acogimiento familiar.

Es bueno recordar la esencia de cada una de las modalidades de cuidado alternativo de niños y niñas:

Acogimiento Familiar:

Es el cuidado brindado por una familia de la comunidad, evaluada y acreditada como familia acogedora, que recibe a un niño, niña o adolescente por un tiempo determinado, hasta tanto se resuelva la situación que originó el acogimiento. En este modelo prima la rutina familiar.

Acogimiento Residencial:

Es el cuidado brindado por una unidad familiar especialmente conformada para la atención de un grupo reducido de niños, niñas o adolescentes. Se basa en un modelo familiar de atención.

Acogimiento Institucional:

Es el cuidado brindado a un gran número de niños, niñas y adolescentes. La capacidad de atención varía según cada institución. Prima la rutina institucional.

También es bueno señalar que la implementación de alternativas de cuidado debe durar el menor tiempo posible, puesto que lo que se busca con ello es brindar cuidado y protección al niño, hasta tanto se resuelva su situación de vida y el niño pueda vivir con su familia permanente (sea biológica o adoptiva). La transitoriedad se vuelve entonces un eje central en la implementación de formas de cuidado para niños y niñas a cargo del Centro de Adopciones.

Cabe mencionar, que desde la creación del Centro de Adopciones, y la implementación, por primera vez en el país de un modelo de acogimiento familiar, éste se desarrolla conjuntamente con la implementación del trabajo de mantenimiento del vínculo con la familia de origen del niño o niña.

El trabajo de mantenimiento del vínculo busca principalmente evaluar la pertinencia o no de que el niño vuelva a vivir con algún miembro de su familia de origen y en caso de no ser posible recomendar la adopción como medida definitiva.

Desde la creación del Programa de Acogimiento Familiar, es válido rescatar que su implementación desde el Centro de Adopciones no siempre ha sido fortalecida y acompañada desde las diferentes administraciones del mismo. Es así, que en el año 2006, la situación fue tan delicada que desaparece el equipo de acogimiento familiar y la institución no realiza acogimientos familiares hasta un año y medio después. Este es un hecho de resistencia, ya que los profesionales a cargo de esta área prefirieron salir de la institución que empezar a utilizar el modelo de acogimiento de cualquier forma, evitando así su tergiversación. Sin el apoyo y la voluntad política necesaria, modelos de este tipo difícilmente puedan ser implementados de manera adecuada.

Durante los años de implementación, desde 1.999, el Hogarcito también ha pasado por varios momentos y cambios. Uno de los cambios que ha tenido un impacto positivo ha sido la adquisición de una vivienda propia, evitándose así las mudanzas continuas y brindando mayor estabilidad (en este tiempo el Hogarcito ha pasado por 5 mudanzas). Un cambio con impacto negativo se manifiesta en el deterioro de la atención personalizada a los niños y niñas allí acogidos.

El surgimiento del Hogarcito nace desde una visión familiar, aunque las administraciones siguientes a su creación fueron “deformando” ese modelo, convirtiéndolo cada vez más en un modelo institucional.

2

Con qué nos encontramos

En función de lo relatado, a finales de 2008 se ha observado la necesidad de contar con un análisis y un diagnóstico de la situación del Hogarcito del Centro de Adopciones, el cual permita revisar el modelo originalmente pensado para la entidad al tiempo de diseñar y proponer un nuevo modelo de atención, enmarcado en la Protección Integral, que a su vez se encuentre articulado y coordinado a otras modalidades de acogimiento familiar implementados por el Centro de Adopciones.

Para ello se buscó reunir aquellos elementos que se consideraron más resaltantes en la implementación del modelo, teniendo en cuenta el análisis desde la perspectiva del modelo institucional vs. el modelo familiar, teniendo en cuenta:

- La calidad de atención y el trato personalizado.
- Los tiempos de acogimiento.
- La vinculación de los niños/as acogidos y el Hogarcito con la comunidad.
- La vinculación de los niños/as acogidos y el Hogarcito con los demás equipos del Centro de Adopciones.
- La capacitación y contención a personas que realizan trabajos de atención directa con niños y niñas.

El presente análisis fue realizado a partir de observaciones directas en el Hogarcito, entrevistas y un taller con personas a cargo del cuidado de NN en la entidad, y entrevistas con la Coordinadora de la Entidad y el equipo técnico del Centro de Adopciones. Todo eso, en diciembre 2008, en el marco de un trabajo conjunto entre la institución y la organización Enfoqueniñez.

2.1

En relación al modelo de atención implementado

Si bien en sus inicios el modelo de atención residencial basado en el cuidado familiar era lo que guió la creación e implementación del Hogarcito, en la actualidad se observa que dicho modelo ha sufrido transformaciones con el correr del tiempo; hoy el clima, el espíritu y la rutina de la mencionada entidad se asemeja más a un modelo institucional que a uno residencial.

El contexto jurídico (proceso judicial) y administrativo (recursos humanos y materiales, mucha burocracia) del cual depende el modelo, ha incidido para que las problemáticas más comunes se caractericen por:

- ☒ El tiempo de acogimiento alcance fácilmente 12 meses, afectando el carácter de transitoriedad del modelo.
- ☒ La población llegó a casi 30 niños y niñas, cuando no debía superar el número de 10.

- ☒ Un sistema de funcionamiento que derivó en el encierro de los niños y niñas; ya que las únicas salidas se redujeron a consultas médicas.
- ☒ La figura de “madrina” o persona a la que los niños y niñas reconozcan como referente afectivo principal, terminó ocupándose más de tareas administrativas y un personal con poca duración en el puesto.
- ☒ Serias deficiencias en el asesoramiento y la capacitación al personal asignado al Hogarcito.
- ☒ La inexistencia de espacios de contención para las cuidadoras.
- ☒ La inexistencia de un Manual de Funciones.
- ☒ Niños y niñas con características del síndrome de institucionalización.

La tergiversación del modelo original con el correr del tiempo, además de la continua rotación y escasa/nula capacitación del personal del Hogarcito, han hecho que el equipo de trabajo de la Entidad no tuviera un conocimiento acabado de lo que se esperaba de ellos en relación a la atención de los niños y niñas, clima y espíritu de la casa, entre otros. Esto ha llevado a que se desempeñen según criterios personales y a una falta de coordinación y comunicación fluida con el equipo técnico del Centro de Adopciones.

Además de la falta de definición del modelo a ser implementado en la Entidad, se observa la existencia de una brecha y una falta de una comunicación fluida entre lo que ocurre dentro del Hogarcito y el equipo técnico como tal.

Se observa que esta situación también es resultado de los diversos cambios de dirección que ha sufrido el Centro de Adopciones. El vínculo con la Entidad de abrigo o el trabajo en la misma se fue realizando de acuerdo a los criterios personales de la persona a cargo, sin haberse logrado instalar una institucionalidad en cuanto a la concepción y dinámica de trabajo de la Entidad, y a un trabajo coordinado con ella.

Contar con canales claros y eficientes de comunicación entre lo que ocurre en el día a día de cada niño/a en el Hogarcito, y el trabajo que el equipo técnico realiza con sus familias de origen o postulantes a adopción es fundamental para que el trabajo sea articulado y coordinado. En este sentido, actualmente se observaron situaciones de dicotomía entre ambos (Hogarcito y Equipo Técnico), como falta de información sobre el nombre y apellido del niño/a por parte de las personas encargadas del cuidado de ellos/as.

2.2

En relación a la dinámica interna de la casa

Se analizará aspectos de vida cotidiana en el Hogarcito, tanto de los niños y niñas acogidos como de las personas que trabajan en la atención directa.

a. La rutina de la casa

La rutina está caracterizada por el encierro, tanto para niños y niñas como para quienes cumplen el rol de madrina y niñeras, reduciéndose

apenas a algunas salidas al patio con los niños/as. Cabe señalar que éstas salidas, después de un tiempo de encierro prolongado, han provocado unas reacciones físicas tales como ronchas o manchas en la piel. Ésta situación en un primer momento creó preocupación, sin embargo se pudo constatar que se trataba de un proceso natural de adaptación del cuerpo al sol.

La rutina diaria no incorpora como práctica habitual o estable para los niños/as salidas a actividades de la vida cotidiana como ir al supermercado, a la despensa, a la plaza. Habitualmente, el único motivo por el cual los niños y niñas salen del Hogarcito es para ir a sus consultas médicas, sobre todo ante urgencias, puesto que la Entidad cuenta con un médico que realiza una visita a la Entidad los días viernes.

La atención integral de niños y niñas acogidos en la Entidad podría verse ampliamente optimizada con la creación e implementación de relaciones interinstitucionales (centro de salud, seguros médicos, espacios de estimulación temprana o socialización como jardines infantiles, entre otros). Esto podría obtenerse con el apoyo de una trabajadora social que esté vinculada más directamente a crear y mantener una red de apoyo a la Entidad en las diferentes áreas señaladas.

En algunos niños y niñas se observan conductas que obedecen al síndrome de institucionalización, tales como: temor a ruidos y objetos como autos, falta de acostumbamiento a salir de la casa e ir a lugares extraños (prácticamente todo lo externo es percibido como extraño). Las salidas de los niños a actividades recreativas son sumamente esporádicas.

Con respecto al rol de la madrina, la misma tiene un día libre cada quince días, lo cual implica que es una sobrecarga horaria.

Con relación a las niñeras, un grupo tiene un horario de lunes a sábado y otro grupo asume el trabajo los fines de semana. Para las que se quedan durante la semana, el trabajo representa verdaderamente una sobrecarga, ya que por la cantidad de niños/as que deben atender, el horario de descanso queda muy reducido.

b. Los niños y niñas

El promedio de la cantidad de niños/as acogidos en la Entidad es de 20, cuando el modelo inicial plantea que no deberían haber más de 8 y como máximo 10.

Casi todos los niños tienen la misma edad, en su mayoría recién nacidos. Los mismos vienen en situaciones de salud muy precarias: prematuros, desnutridos, lo cual obliga a tener cuidados muy especiales y una atención médica muy cercana. Con ello también hay un mayor peligro del contagio de enfermedades.

La cantidad de niños/as dificulta no sólo el trato personalizado sino también la posibilidad de paseos o salidas a la comunidad.

El tiempo de permanencia de los niños/as en la Entidad actualmente alcanza, en muchos casos, un año o más, lo cual afecta directamente el factor de transitoriedad del modelo original.

En relación al proceso gradual de relacionamiento de los niños/as que irán a familias acogedoras, biológicas o de adopción, se está cumpliendo de acuerdo a lo establecido originalmente.

Se observa la necesidad de contemplar un rubro para la compra de ropas y enseres básicos para cada niño/a, de modo a asegurar el respeto de las pertenencias de cada uno.

Se observa la importancia de que la atención en salud pueda incluir la línea de la medicina preventiva, lo cual aseguraría una mejor calidad de atención y de vida para los niños/as.

c. La “madrina” o madre acogedora

El rol de la madrina o madre acogedora, originalmente establece que es la encargada del cuidado de los niños/as y de la administración de la casa.

Actualmente se cuenta con una persona que oficia de “madre acogedora”, procurando cumplir con ese rol, sin embargo se observa dificultades de lograrlo a cabalidad, debido a las múltiples variables que atentan al modelo residencial, convirtiéndolo más semejante al de una institución. Esto implica una sobrecarga de responsabilidad para la madrina, de ésta forma la madrina es la encargada del cuidado de los niños/as en el día a día, y la coordinadora del Hogarcito es quien asume el rol administrativo de la casa.

Si bien el modelo original contempla la posibilidad de que la madrina viva en la Entidad con su pareja y sus hijos (en caso de tenerlos), debido a la superpoblación de niños/as, actualmente esto resulta imposible, y, sumado al encierro y las condiciones del trabajo, hace que las madrinas no aguanten mucho tiempo en su rol, con la consecuente rotatividad en el cargo.

d. Las niñeras

Si bien el modelo contempla que las niñeras son las personas que colaboran con la madrina en el cuidado de los niños y niñas, al no tener bien definido su rol, asumen responsabilidades mayores a las que les corresponden.

Se observa que actualmente existe una superpoblación de niñeras. En total hay 16 funcionarias, de las cuales 14 son niñeras. A pesar de que la relación es de 1 niñera para 3 niños, la calidad de atención está lejos de ser personalizada.

Se observa la necesidad de prever la promoción y prevención de enfermedades de las niñeras, ya que se encuentran muy expuestas a contagios y con ello implica un riesgo para los niños/as.

Las niñeras no acceden a espacios de capacitación en temas de Doctrina de Protección Integral, DDHH, desarrollo evolutivo, estimulación, juego, etc. y tampoco acceden a espacios de contención y acompañamiento en su rol.

Si bien las niñeras tienen un contrato laboral y cuentan con una remuneración fija, se observa que éste no contempla un horario equilibrado de trabajo y horas libres o de recreación. De la misma manera se nota una ausencia de motivación especial como por ejemplo reconocimientos especiales, festejo de fechas importantes como día del trabajador, de la madre, Semana Santa, etc.

2.3

En relación a cuestiones organizativas

En este apartado se describen algunos puntos a tener en cuenta, y que de hecho en este momento no están siendo contemplados o su cobertura es insuficiente:

- La casa donde funciona la Entidad es antigua y como tal necesita revisiones y en algunos casos arreglos urgentes de infraestructura.
- Es necesario contar con disponibilidad financiera para poder hacer frente a las urgencias que van surgiendo (medicamentos, aranceles médicos), así como también pasajes, comidas de los niños en consultas o paseos.
- Como se ha duplicado la cantidad de niñeras pero no así la cantidad de comida, la misma es insuficiente. Por otro lado, las provisiones de insumo frecuentemente se atrasan debido a los burocráticos procesos administrativos.
- Se observan obstáculos en área de administración, la falta de una gestión más ágil en cuanto a la facilitación de los insumos y las respuestas a las necesidades de la casa.

Situación de los niños y niñas acogidos

En el marco de la realización del presente análisis se previó una evaluación inicial del desarrollo evolutivo de cada niño y niña acogido en el Hogarcito al momento de inicio del presente proyecto. Dicha evaluación del desarrollo evolutivo de cada uno de los 9 niños y niñas en el mes de setiembre de 2009, fue realizada por una especialista psicopedagoga.

Con fines comparativos, se realizó una segunda evaluación, de similares características y por la misma profesional a los tres meses, en el mes de diciembre de 2009, para cada niño y niña evaluado en la primera etapa, de modo a poder realizar una evaluación del avance (o retroceso, de ser el caso) de cada uno y cada una en función de la implementación de las nuevas modalidades de acogimiento.

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

A continuación se describen algunos datos resaltantes de dicho análisis:

3.1

De los niños y niñas de 0 a 1 año de edad

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

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

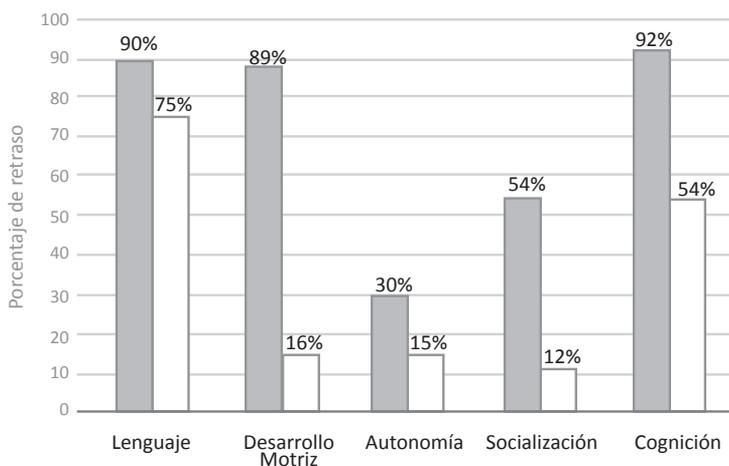
Luego de la segunda evaluación, y de su cuidado en el seno de familias acogedoras, se observó en todos los niños de este rango de edad, avances muy significativos en el área motriz, del lenguaje y también en la socialización.

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

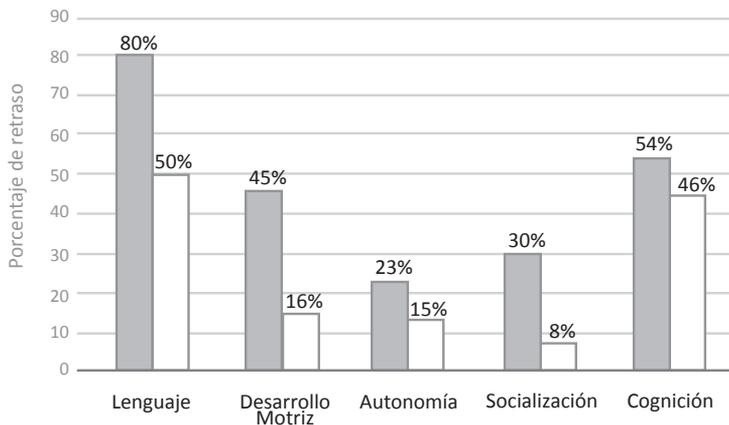
Algunos datos cuantitativos de las evaluaciones mencionadas en este grupo etáreo.

Áreas del desarrollo

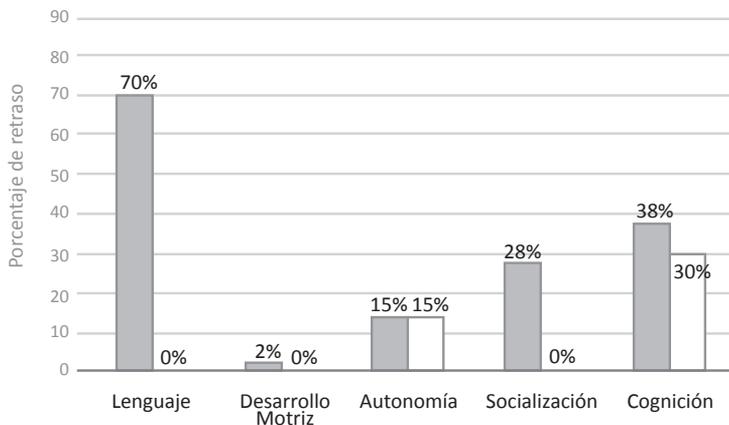
Luis Pedro - 10 meses



Mateo - 1 año



Julieta - 11 meses



■ 1era. Evaluación □ 2da. Evaluación

3.2

De los niños y niñas de 1 a 2 años de edad

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

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

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

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

Luego de la segunda evaluación, y de su cuidado en el seno de familias acogedoras, se observó un avance más que significativo de todas las niñas evaluadas, principalmente en las áreas en Lenguaje, Autonomía, Cognición y Socialización.

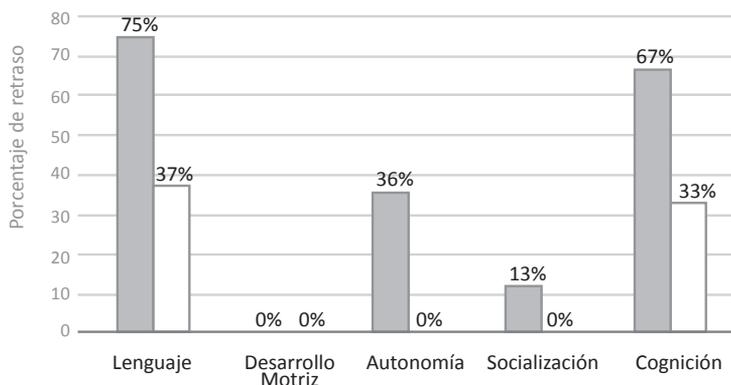
Llama la atención en cuanto al área de Socialización, que en el total de las niñas evaluadas, si bien se evidenciaba en la primera evaluación cierto grado de retraso, luego de su cuidado en familias acogedoras, este retraso desapareció por completo en dos de las niñas y casi por completo en una de ellas.

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

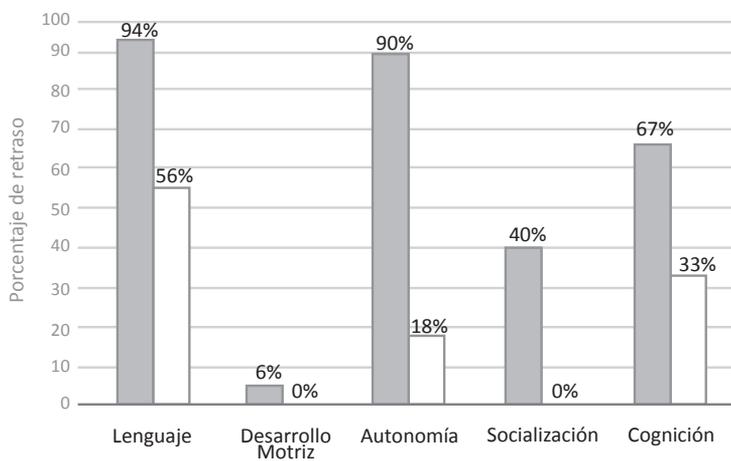
Algunos datos cuantitativos de las evaluaciones mencionadas en este grupo etáreo.

Áreas del desarrollo

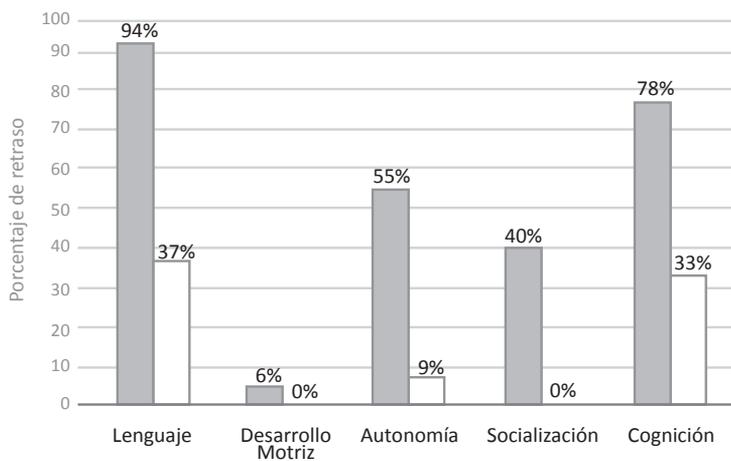
Constanza - 1 año y 7 meses



Paula - 1 año y 3 meses



Valeria - 1 año y 6 meses



■ 1ra. Evaluación □ 2da. Evaluación

3.3

De los niños y niñas de 2 a 3 años de edad

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

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

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

Luego de la segunda evaluación, y de su cuidado en el seno de familias acogedoras, se observó una mejoría en general en todas las áreas evaluadas y especialmente en las áreas de Lenguaje, Cognición y Socialización.

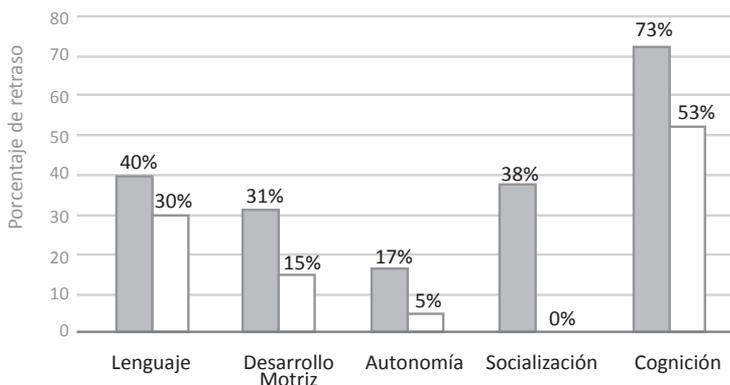
Al igual que en el grupo anterior, el área de Socialización, llama la atención significativamente ya que en todos los casos el retraso decreció en un 100%.

Cabe resaltar que dentro de este grupo de niños y niñas, una de ellas permaneció institucionalizada durante sus primeros dos años de vida y si bien era quien mayores cifras de retraso mostró en la primera evaluación, fue quien llamativamente mejores porcentajes de mejoría evidenció luego de vivir la experiencia de ser cuidada en el seno de una familia y sólo al cabo de 3 meses de la convivencia familiar.

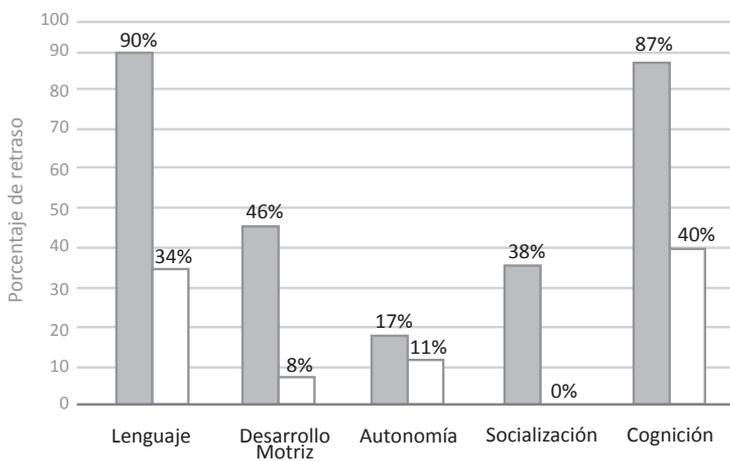
Algunos datos cuantitativos de las evaluaciones mencionadas en este grupo etáreo.

Áreas del desarrollo

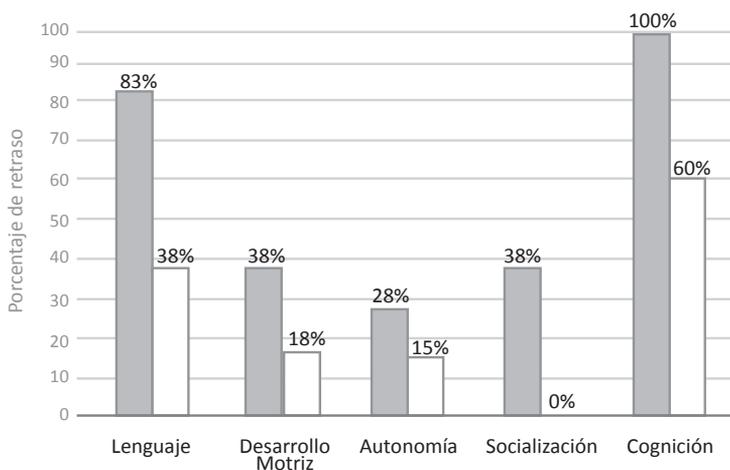
Sol - 2 años y 7 meses



María Eugenia - 2 años y 4 meses



Joaquín - 2 años y 6 meses



■ 1ra. Evaluación □ 2da. Evaluación

4

Proceso de transición desarrollado para la implementación del nuevo modelo

A partir del análisis y evaluación que el Centro de Adopciones ha realizado sobre las modalidades de cuidado familiar que ha implementado en estos 10 años de existencia institucional, se propone hoy la continuidad de alguna de ellas, el fortalecimiento de otras y la adecuación o creación de nuevas, que colaboren en el proceso de hacer frente a los desafíos actuales.

Estos desafíos tienen que ver fundamentalmente con dos elementos. Por un lado, con la posibilidad de dar respuesta efectiva a la totalidad de niños y niñas derivados por los Juzgados de Niñez y Adolescencia. Por otro lado, con el hecho de brindar respuestas de cuidado transitorio que respeten la protección integral del niño y la transitoriedad de la medida.

El objetivo principal en este sentido ha sido que cada una de las modalidades a ser implementadas (o continuadas) por el Centro de Adopciones se encuentren adecuadas al planteamiento de la Doctrina de Protección Integral, inspiradora de la Convención y Código de Niñez vigentes en nuestro país.

Así mismo, se ha buscado que estas modalidades de acogimiento respondan y apunten a lograr la desinstitucionalización de niños de 0-6 años.

Dada la relevancia del proceso de transición vivido hasta llegar a la propuesta de modelo de implementación actual, resulta importante consignar aquí cuáles fueron las etapas atravesadas y las complicaciones surgidas en cada una para su implementación.

Evidentemente el camino recorrido desde la propuesta de fortalecimiento al Hogarcito, hasta su cierre, quedando sólo el modelo de acogimiento familiar, no sólo responde a la influencia de criterios técnicos, o de las mismas Directrices internacionales, sino también a en que existe el suficiente apoyo y voluntad política y administrativa para ejecutar ciertas acciones y tomar decisiones en ese sentido.

Las etapas o momentos recorridos en este proceso son:

- Primer momento: Punto de partida.
- Segundo momento: Inicios del cambio.
- Tercer momento: Dudas para consolidar el cambio.
- Cuarto momento: La decisión y el gran cambio.
- Quinto momento: Afianzando y ampliando el cambio.

Primer momento: Punto de Partida

- Funcionamiento del **Hogarcito** con las condiciones mencionadas en el Diagnóstico Institucional. Se propuso un Plan Integral de Fortalecimiento en cuanto a la infraestructura, calidad de atención a niños y niñas, cuidado del personal, rutina de la casa, entre otros.
- Funcionamiento del **Programa de Acogimiento Familiar** a través de familias acogedoras transitorias desde el Centro de Adopciones, así como la continuidad de los convenios para acogimientos con la Fundación Corazones por la Infancia y Enfoqueniñez. Se pensó igualmente que era necesario ampliar el convenio a otras organizaciones, promoviendo que cada vez más sean las que trabajen desde el acogimiento familiar.

Segundo momento: Inicios del cambio

- Funcionamiento en mejores condiciones del Hogarcito.
- Programa de Acogimiento Familiar a través de familias acogedoras, y a través de
- Cuidadoras Especializadas.

Se evaluó la pertinencia de ir desarrollando e implementando gradualmente un plan intermedio entre la institucionalización y el modelo netamente familiar. Se cuestionó así mismo la contradicción de “fortalecer” un modelo de cuidado institucional.

Surgió la propuesta de **Cuidadoras Especializadas**, donde se planteó la evaluación de las niñeras contratadas en el Hogarcito y la selección de aquellas que reunieran el perfil adecuado como familia acogedora, por lo cual no sólo fue necesario la evaluación individual a las mismas sino a su núcleo familiar, puesto que las mismas pasarían a asumir el cuidado familiar del niño desde sus propias casas y en conjunto con sus familias, manteniendo un contrato laboral particular para dichos fines.

Con esto, se buscó la disminución drástica de la cantidad de niños y niñas que permanecían en el Hogarcito así como también de la cantidad de personas y materiales necesarios en el mismo, y se optimizaron recursos humanos, en el sentido de continuar trabajando con aquellas personas, que antes se desempeñaban como niñeras, y que ahora pasarían a asumir el acogimiento familiar de niños y niñas en sus respectivas casas.

Esta sería una forma paulatina y gradual de cambio de modelo y se planteó una evaluación de su implementación luego de varios meses a fin de validar la experiencia y la necesidad de la preferencia y pertinencia de un cuidado familiar por encima de un cuidado institucional.

Otra de las propuestas en relación a las Cuidadoras Especializadas fue que existan algunas que puedan cuidar de dos o tres niños al mismo tiempo, como máximo. Su salario estaría en proporción a la cantidad de niños y niñas que tiene a su cargo. La decisión de cuántos niños y niñas puede cuidar tendría que ver con las condiciones socio ambientales, emocionales y familiares evaluadas por el equipo en conjunto con ellas.

Una vez implementado el modelo, sería el equipo técnico del Centro de Adopciones quien estaría encargado de realizar el acompañamiento y seguimiento a los procesos de acogimiento a cargo de dichas cuidadoras, y a la contención y capacitación a las mismas.

Tercer momento: Dudas para consolidar el cambio

- Hogar de Primera Acogida.
- **Acogimiento familiar** a través de **Familias Acogedoras Transitorias y Cuidadoras Especializadas**.

En la idea de dar un paso más hacia el cierre del modelo institucional, y con el temor de que la continuidad del Hogarcito en mejores condiciones, colabore con su crecimiento y deterioro paulatino en el futuro (por la experiencia institucional descrita en la primera parte de este documento); así como los cuestionamientos administrativos para la implementación, acompañamiento y monitoreo de tres modelos de cuidado (hogarcito, cuidadoras especializadas y familias acogedoras), se propuso:

La transformación del Hogarcito en un **Hogar de Primera Acogida**, donde los niños y niñas que ingresan permanezcan como máximo un mes de tiempo, a los fines de implementar las primeras acciones en el área de salud principalmente así como de búsqueda y localización y primeros datos de la situación del niño o niña. Seguidamente, los niños y niñas deberían ir al seno de una Familia Acogedora.

En este punto, si bien se veía la necesidad de cambio en el modelo de funcionamiento institucional del Hogarcito, generaba cierta inseguridad cerrar dicha institución, por ello la opción de implementar alguna “transformación” en su funcionamiento pero sin el cierre total. La mayor inseguridad estaba dada por una de las mayores trampas del modelo institucional, la cual brinda seguridad y certeza, que es la posibilidad de contar con un lugar en donde “seguro” se pueden albergar a más niños “sin problema”. “Sin problema” significa que en un lugar donde hay una cama, puede entrar otra, y que una persona que cuida a un niño puede cuidar a uno más.

En este momento también se escuchaban fuertes críticas incluso de otras personas que formaban parte del mismo equipo de trabajo, en relación a que si se cerraba el Hogarcito no habrían suficientes lugares de acogimiento para los niños que llegaran a la institución, que nunca son suficientes las familias acogedoras, que los niños llegan en cualquier momento del día, de la noche, fines de semana y que difícilmente se consigan familias dispuestas a recibirlos en cualquier momento. Que el Hogarcito brinda la seguridad de que siempre existe un lugar a donde llevar al niño, más allá de los niños que ya se encuentren en la casa.

Muchas de esas críticas/miedos representaban también miedos o incertidumbres de personas que formaron parte de este proceso. Fue bueno tenerlos presente –y hasta sentirlos- no para abandonar el proceso de reflexión/transformación en el cual nos encontrábamos, sino para determinar la energía que debía ponerse en el fortalecimiento de otras formas de cuidado. No había duda con respecto a la necesidad de cambio, pero la duda estaba instalada –en algunos casos de manera menos consciente- en ser responsables de llevar este cambio a la práctica, de dar ese paso, de hacer realidad la teoría y pasarla a la práctica, de concretar el hecho.

A partir de la evaluación de las niñeras y postulantes a Cuidadoras Especializadas y viendo el conflicto que surge entre la motivación de las mismas para el cuidado de los niños y niñas (tener un trabajo, percibir un salario) y la necesidad de preservar el espíritu de los modelos de cuidado familiar, se cuestionó nuevamente el término y la definición del modelo de Cuidadoras Especializadas.

Por un lado, se observó que muchas de ellas poseían el perfil de familias acogedoras pero a su vez necesitaban generar ingresos, sin los cuales no podrían continuar asumiendo el cuidado de los niños. Por otro lado, se sostenía la necesidad de que el Estado continúe asumiendo los costos que el cuidado de los niños y niñas requiere, y se reconoce que no todas las familias acogedoras y programas de acogimiento familiar pueden dichos costos.

Cuarto momento: La decisión y el gran cambio

- Cierre del Hogarcito
- Familias Acogedoras de Primera Acogida.
- Familias Acogedoras Transitorias.
- Cuidadoras Especializadas, y
- Subsidio para niños y niñas en acogimiento.

Finalmente, la reflexión que guió la acción era que si en verdad queríamos instalar algo que doctrinariamente tuviera coherencia, no podíamos quedarnos simplemente en la “mejora” de un modelo institucional, en este caso el Hogarcito, con el riesgo de plantear un “cambio” que en realidad no cambia lo esencial.

Fue así como se tomó la decisión de cerrar el Hogarcito, incluso meses después la oficina del Centro de Adopciones se mudó e instaló en la casa en la cual antes funcionaba este Hogar, y de implementar las familias de primera acogida, las transitorias (que ya estaban siendo implementadas desde 1999), las cuidadoras especializadas, y se empezó a trabajar en la idea del Subsidio a niños y niñas en acogimiento familiar.

En ese proceso de cierre, se evaluó que dada la cantidad de tiempo de permanencia de algunos niños y niñas en el Hogarcito, su cierre total y el cambio de modelo, su traslado a una familia acogedora para que recién luego se dé una futura inserción en su familia definitiva, podría ser perjudicial. Es por eso que se planteó la implementación del modelo de Cuidadoras Especializadas en especial para aquellos niños que ya estaban acogidos en el Hogarcito, y que por ende que ya tenían algún vínculo con las niñeras, priorizando incluso que aquellos niños que tuvieran un vínculo más fuerte con alguna Cuidadora Especializada fuera en acogimiento con ella. Eso resultó muy bien, puesto que ya en el último tiempo de existencia del Hogarcito, se priorizó un vínculo y relacionamiento más cercano entre el niño y cuidadora que seguirían la convivencia posteriormente.

Por otro lado, se definió como **Familias Acogedoras de Primera Acogida** a aquellas que estaban dispuestas a recibir a un niño o niña en el

momento exacto en el que éste es derivado al Centro de Adopciones y por un breve lapso de tiempo (días o semanas) mientras se resuelve, con las informaciones de las primeras horas, cuál es el perfil ideal de **Familia Acogedora Transitoria** o **Cuidadora Especializada**, para ese niño o niña en particular.

Se definió asimismo un subsidio del Estado para cada niño o niña que sea derivado al Centro de Adopciones. Dicho subsidio podría ser entregado en especies (medicamentos, leche, pañales, etcétera) y/o en efectivo, dependiendo de la disponibilidad presupuestaria, pero apuntando a que el mismo se diera en efectivo, para asegurar que las necesidades de los niños y niñas acogidos fueran atendidas en tiempo y forma, puesto que la provisión de insumos en especies resultaba en muchos de los casos poco práctico, ineficiente e insuficiente.

La esencia del subsidio es cubrir los requerimientos del niño o niña, por lo cual las familias acogedoras deberán utilizar el subsidio a fin de dar cobertura a todas las necesidades materiales del niño o niña acogido.

En relación a las **Familias Acogedoras Transitorias**, el Centro de Adopciones ejecuta el Programa de Acogimiento Familiar desde el año 1.999. Dicho programa posee etapas y procedimientos definidos en Protocolos específicos para dicho fin. A partir del cierre del Hogarcito, se priorizó la implementación del Acogimiento Familiar con el objetivo de luchar y obtener subsidio económico para los niños y niñas acogidos.

La función principal de las Familias Acogedoras es la de apoyar al niño o niña en situación difícil y a su familia definitiva por el tiempo que sea necesario, evitando la institucionalización, por lo tanto son familias complementarias y de apoyo a las familias que están atravesando una situación difícil. Por ello, promover y acompañar el vínculo con la familia biológica o adoptiva es otro de sus roles principales.

Quinto momento: Afianzando y ampliando el cambio

- Aprobación del Decreto Presidencial No. 5196 el 7 de octubre de 2010, por el cual se establece el Programa de Acogimiento Familiar para niños sujetos de protección y apoyo.
- Elaboración y presentación de la Política de Protección Especial para niños, niñas y adolescentes separados de sus familias.
- Proyecto *Jajotopa Jevy*.

El proceso de implementación de la política de acogimiento familiar para niños y niñas a cargo del Centro de Adopciones, devino en la necesidad de contar con conceptos, definiciones e ideas más claras en relación al acogimiento familiar, ya que si bien en el Código de Niñez y Adolescencia Paraguayo se habla de la “acogida en familia” y de “familia sustituta”, las cuales aluden al acogimiento familiar y familia acogedora; se vio la necesidad de contar con mayores especificaciones al respecto. Es así, como se inicia el proceso de elaboración de un **Decreto Presidencial sobre Acogimiento Familiar**, el cual es aprobado el 7 de octubre de 2010 a través del Decreto 5196.

En todo este proceso, 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 niños y niñas, modalidad de cuidado que debe ser priorizada.... porque no pensar en una estrategia que permita que todo esto pueda llegar a todos los niños y niñas separados de sus familias y no sólo a los niños y niñas que hoy están a cargo del Centro de Adopciones? Y es así como la Política de Protección Especial para niños y niñas separados de sus familias empieza a configurarse como el siguiente paso.

La Política de Protección Especial para niños y niñas separados de sus familias (PONAPROE) se plantea como una estrategia y un conjunto de acciones tendientes a generar las condiciones necesarias, para en este caso, promover y garantizar que todos los niños y niñas paraguayos tengan garantizado su derecho de vivir y crecer en familia; en especial aquellos que se encuentran separados de su entorno familiar originario. Esta Política tiene como ejes estratégicos:

- ***El mantenimiento del vínculo como principio orientador***
Niños, niñas y adolescentes 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***
Niños, niñas y adolescentes 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 niñas, niños y adolescentes 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.

La misma fue aprobada por el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia de Paraguay en su primera sesión del año 2012.

En este contexto, se crea el Proyecto *Jajotopa Jevy* (Nos encontramos de vuelta) impulsado por la actual Dirección de Cuidados Alternativos para niños y niñas separados de sus familias (DICUIDA) desde el año 2010, como una de las líneas de implementación de la PONAPROE.

Su ejecución está prevista para el periodo 2010 – 2013 con metas progresivas para cada año de ejecución.

Este proyecto busca promover el derecho del niño, niña y adolescente a vivir y crecer en un ambiente familiar protector, priorizando los vínculos originarios con familia de origen, con una perspectiva integradora que garantice el disfrute pleno de los derechos de cada niñas, niños y

adolescentes en esa situación. Para ello se impulsa la creación de equipos técnicos interdisciplinarios que trabajen la revinculación y reinserción del niño, niña o adolescente a su familia de origen, y cuando esto no es posible, la correspondiente articulación con el Centro de Adopciones para que de esta manera puedan formar parte de una nueva familia.

Jajotopa Jevy posibilita a niños y niñas residentes en instituciones el retorno progresivo y cuidado a sus familias y comunidades de origen, así mismo, busca contribuir a que las instituciones, a partir de los ejes de trabajo propuestos para sus años de ejecución, asuman un rol de entidades de abrigo (acogimiento residencial) o que desarrollen la modalidad de familias acogedoras.

Desafío

Uno de los grandes desafíos actuales de muchos países consiste en **la prevención de la institucionalización** –no institucionalización– **y en la formulación de un proyecto familiar individualizado y permanente** para los niños internados en una institución – desinstitucionalización – o en una familia de acogida (para la mayoría de los niños, ambas situaciones no deben ser más que soluciones temporales).

Un proyecto familiar permanente es: prioritariamente la reintegración en la familia de origen (núcleo familiar o familia extensa) y, subsidiariamente, la adopción; en este último caso, prioritariamente la adopción nacional, y subsidiariamente, la adopción internacional.

En la práctica, aplicar la ética de los derechos de estos niños es:

- Conocer la realidad para poder establecer las acciones adecuadas: ¿cuáles son las razones en cada país que llevan a que los niños entren en las instituciones?, ¿cuál es la situación personal y familiar de cada uno de los niños que viven actualmente en una institución?
- Crear las legislaciones, estructuras, políticas sociales, formaciones de personal, presupuestos que permitirán actuar para, por una parte **evitar la entrada** del niño en el sistema institucional y por otra parte, **favorecer su salida** de la institución o de la familia de acogida para **conseguir un entorno familiar permanente** (a partir de la entrada en la institución, hay que estudiar la situación familiar y actuar lo más rápidamente posible para reintegrar al niño en su familia de origen; en cuanto a los casos más difíciles, reforzar las capacidades de la familia de origen y su relación con el niño en vistas a una reintegración familiar a medio plazo; optar por la adopción nacional o internacional, como última solución, tomando las decisiones necesarias para que el interés superior del niño sea la consideración primordial).



MITÁ, MITÁKUÑA
HA MITÁRUSU
Motenondcha
Ministerio de la
**NIÑEZ Y
LA ADOLESCENCIA**



ENTIDAD BINACIONAL
YACYRETA



■ GOBIERNO
■ NACIONAL

*Paraguay
de la gente*





En el marco de la implementación de la ley 6486/20 “De Promoción y Protección del Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes a Vivir en Familia, que Regula las Medidas de Cuidados Alternativos y la Adopción”, el Centro de Adopciones y la Dirección General de Cuidados Alternativos (DICUIDA), del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), presentan este material, que describe el cierre del Hogarcito del Centro de Adopciones en el año 2009, a cargo del equipo técnico del Centro de Adopciones, con apoyo de ENFOQUE Niñez, proceso que priorizó el Acogimiento Familiar como modelo de protección integral de niños, niñas y adolescentes, como un hito en el proceso de la transformación del modelo de cuidado alternativo a niños, niñas y adolescentes separados de sus familias.



MITÁ, MITÁKUÑA
HA MITÁRUSU
Motenondcha
Ministerio de la
NIÑEZ Y
LA ADOLESCENCIA



DICUIDA
DIRECCIÓN GENERAL DE CUIDADOS ALTERNATIVOS



GOBIERNO
NACIONAL

Paraguay
de la gente