



cdia Coordinadora por los Derechos
de la Infancia y la Adolescencia

**Mapeo de servicios de atención
integral en entidades de abrigo a
niñas, niños y adolescentes víctimas
de violencia, trata, explotación
y abuso sexual**

**Asunción y departamentos Central,
Caaguazú, Cordillera y Paraguarí**



**¿CÓMO
PROTEGEMOS
CUANDO
PROTEGEMOS?**



¿CÓMO PROTEGEMOS CUANDO PROTEGEMOS?

Mapeo de servicios de atención
integral en entidades de abrigo a
niñas, niños y adolescentes víctimas
de violencia, trata, explotación
y abuso sexual

Asunción y departamentos
Central, Caaguazú,
Cordillera y Paraguarí



¿Cómo protegemos cuando protegemos? Mapeo de servicios de atención integral en entidades de abrigo a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, trata, explotación y abuso sexual. Asunción y departamentos Central, Caaguazú, Cordillera y Paraguarí.

Elaboración: Camila Corvalán

Revisión y aportes: Alejandra Rodríguez, Lilian Roca y Aldo Mujica por ENFOQUE Niñez y Ramona Viera, por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

Edición: Rebeca González Garcete

Diseño de tapa y diagramación: Olga Barriocanal Monti

Impresión: AGR Servicios Gráficos

ISBN: 978-99925-242-7-5

Asunción. Febrero, 2022

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

Consejo Directivo 2021-2023: Angélica Cáceres y Maribel Mercado (Asociación Buenos Vecinos); Norma Duarte (Asociación Callescuela); Mirta Moragas (BECA); Alejandra Rodríguez (ENFOQUE Niñez); Ever Martínez y Arnold García (Fundación La Salle); Rafael Brítez (Plan International Paraguay).

Dirección Ejecutiva: Aníbal Cabrera Echeverría

Equipo Técnico y Administrativo:

Observatorio: Ramona Viera, Camila Corvalán, Araceli Giral y Leticia Morel

Vigilancia: Dante Leguizamón, Belén Leguizamón y Soledad Cáceres

Participación: Cynthia L. Florentín y Jessica Pereira

Fortalecimiento: Alana Cano, María Fleytas, Lorena Battilana y Alicia Martínez

Administración: Nancy Marroco y Natalia Galeano

 Colón 1700 y París. Asunción, Paraguay

 +595 21 227061

 cdia@cdia.org.py

 www.cdia.org.py / www.cdiaobserva.org.py

ENFOQUE Niñez

Consejo Directivo: Gloria Vargas, Heve Otero y Norman León

Coordinación General: Alejandra Rodríguez

Trabajo técnico: Lilian Roca y Aldo Mujica

Capacitaciones: Leticia Rodríguez

Administración: Natalia Estigarribia y Marcelo Ruffinelli

 Zanotti Cavazzoni 253. Asunción, Paraguay

 +59521 223925

 www.enfoque.org.py



Esta publicación fue realizada en el marco del proyecto «Mejorar el Sistema Nacional de Protección de Paraguay desde un enfoque basado en derechos humanos (EBDDHH) y equidad de género para la promoción, prevención y protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes afectados por las peores formas de trabajo infantil, con énfasis en el criadazgo», cofinanciado por Ayuda en Acción (AeA) y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Coordinadora por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y ENFOQUE Niñez, y no necesariamente refleja los puntos de vista de AeA y AACID.

Este material goza de la protección de los derechos de la propiedad intelectual. No obstante, extractos breves de la misma pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la CDIA y/o a ENFOQUE Niñez, las cuales serán bien recibidas. Se agradece a las editoriales el envío de ejemplares donde se cite la obra.

¿Cómo citar este material? (APA 7.ª Edición)

Corvalán, C. (2022) *¿Cómo protegemos cuando protegemos? Mapeo de servicios de atención integral en entidades de abrigo a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, trata, explotación y abuso sexual. Asunción y departamentos Central, Caaguazú, Cordillera y Paraguari*. Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) y ENFOQUE Niñez.

ÍNDICE

1	Presentación	9
2	Introducción	10
3	Contexto nacional: las violencias hacia la niñez y la adolescencia ...	12
4	Marco referencial	16
4.1	Protección integral	16
4.2	Cuidado alternativo	17
4.3	Mantenimiento del vínculo familiar	18
4.4	Equipo técnico	19
4.5	Entidades que atienden a poblaciones específicas o «especializadas»	19
4.6	Situación de consumo de drogas	20
4.7	Personas con discapacidad	20
4.8	Criadazgo	21
4.9	Violencias sexuales	21
5	Marco metodológico	22
5.1	Consideraciones éticas	24
5.2	Análisis de los datos	25

6	Principales hallazgos	26
6.1	Caracterización de las instituciones y personas encargadas del cuidado y la administración de las entidades	26
6.2	Población albergada y población excluida del perfil de ingreso: características generales	34
6.3	Tiempo de estadía	36
6.4	Descripción de los servicios	37
6.5	Rasgos de la «atención especializada»	57
6.6	Buenas prácticas identificadas	61
6.7	Articulación de las entidades con organismos y entidades del Estado	62
6.8	Desafíos de la pandemia	64
7	Reflexiones finales	66
7.1	Características institucionales de las entidades de abrigo	67
7.2	Rasgos y desafíos de la atención	68
7.3	Tareas del Estado	70

PRESENTACIÓN



El informe *¿Cómo protegemos cuando protegemos? Servicios de atención integral a NNA en entidades de abrigo de Asunción y departamentos Central, Caaguazú, Cordillera y Paraguari*, que presentamos en esta publicación, es parte de las sinergias entre la CDIA, ENFOQUE Niñez y la Fundación Buen Pastor, para fortalecer el paradigma de la protección integral en los cuidados alternativos en Paraguay.

Este material complementa al estudio publicado en el 2020 por la organización ENFOQUE Niñez, que bajo el mismo título y desde un abordaje metodológico análogo, había realizado un mapeo de servicios de atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, trata, explotación y abuso sexual en 27 entidades de abrigo en Asunción y los departamentos de Central, Paraguari, Guairá y Alto Paraná.

Ambos trabajos observan variadas dimensiones respecto a las condiciones de protección que deben ser garantizadas para niños, niñas y adolescentes separados de sus familias. Teniendo en cuenta que una característica común de la trayectoria de vida de niñas, niños y adolescentes que integran las poblaciones de las entidades de abrigo es haber sufrido diversas formas de violencia, uno de los focos de análisis principales de esta serie ha sido la atención especializada a víctimas y los esfuerzos conjuntos entre el Estado y las entidades para abordar la integralidad del proceso de restitución de derechos.

El presente documento fue realizado en el marco del proyecto «Mejorar el Sistema Nacional de Protección de Paraguay desde un enfoque basado en derechos humanos y equidad de género para la promoción, prevención y protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes afectados por las peores formas de trabajo infantil, con énfasis en el criadazgo», cofinanciado por Ayuda en Acción y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional. Esta iniciativa tuvo por objetivo contribuir a la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, poniendo fin a todo tipo de violencias hacia la niñez y la adolescencia, incluidas las peores formas de trabajo infantil y las formas contemporáneas de esclavitud —criadazgo— en el Paraguay.



INTRODUCCIÓN

La reciente promulgación de la Ley N.º 6486/2020 «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» ha sido un paso importante para implementar cambios sustantivos que tiendan al fortalecimiento de los modelos de cuidado alternativo en Paraguay. Entre estos cambios, la ley establece la responsabilidad del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) en la elaboración, ejecución y monitoreo de la Política Nacional de Protección Especial para niños, niñas y adolescentes separados de su familia o en riesgo de estarlo, a través de la Dirección General de Cuidados Alternativos (DICUIDA).

Los motivos de la separación familiar pueden ser diversos, sin embargo, es común que la capacidad de las familias de ejercer su función de cuidado se vea debilitada a causa de factores externos de vulneración que impactan en su dinámica (pobreza económica, escaso acceso a sistemas de protección social, desprotección en la salud, etc.)¹. Estos factores, además, pueden exponer a niñas, niños y adolescentes (NNA) a diferentes formas de explotación laboral —como el criadazgo—, a ser víctimas de la captación por redes de trata de personas con fines de explotación sexual o reclutamiento forzado².

1 Palau, M. (2013). *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 familiar de niños, niñas y adolescentes*. ENFOQUE Niñez.

2 Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CDIA Observa)/Red de Coaliciones Sur (2021). *Diagnóstico nacional sobre violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes*. PARAGUAY.

La disposición judicial de una medida de cuidado alternativo busca la protección inmediata de NNA para garantizar su desarrollo integral y el goce de sus derechos humanos. La ley reconoce como modalidades de cuidado alternativo el acogimiento familiar y el abrigo residencial. Este último implica una forma de protección de un grupo de hasta seis NNA, en un modelo similar al de una familia en cuanto a su dinámica e infraestructura, en instalaciones, residencias o entidades debidamente habilitadas, autorizadas para funcionar y registradas por el MINNA. Adicionalmente, la normativa reconoce la existencia del abrigo institucional —en aquellas entidades que albergan a más de seis NNA— no obstante, impulsa un proceso de transformación hacia el modelo residencial por considerarse más favorable para el desarrollo integral y el goce de los derechos de NNA.

Es importante tener presente que una medida de abrigo es un mecanismo de protección urgente y excepcional para NNA, que al implicar la separación familiar y la derivación a una entidad tiene como principios rectores la transitoriedad y la actuación diligente del sistema de justicia. La Ley N.º 6486/2020 ubica a las medidas de abrigo en cuarto lugar en la prelación de las medidas de cuidado alternativo, priorizando la permanencia en entornos familiares y el mantenimiento del vínculo de NNA con su familia.

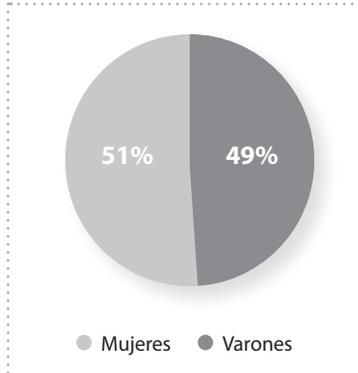
En este contexto, el objetivo de este informe es analizar —desde un enfoque basado en derechos humanos— aspectos cualitativos de los servicios brindados en siete entidades de abrigo ubicadas en Asunción, Central, Paraguarí, Caaguazú y Cordillera. Para su elaboración, se llevaron a cabo visitas a cada entidad que incluyeron recorridos por las instalaciones y entrevistas con referentes, en las cuales se exploraron las características de las entidades, la cualificación de sus equipos, el perfil de NNA albergados, la atención especializada, los trabajos de mantenimiento del vínculo familiar, las políticas de protección y los reglamentos de funcionamiento, y su vinculación con servicios estatales.



CONTEXTO NACIONAL: LAS VIOLENCIAS HACIA LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

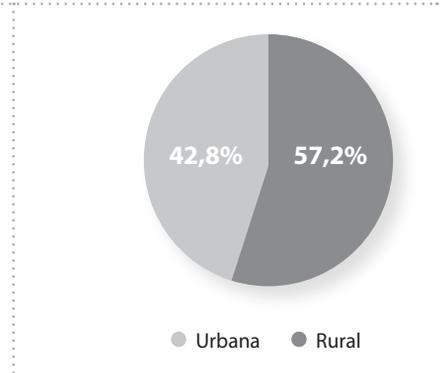
En términos sociodemográficos, del total de la población estimada para el Paraguay al año 2021, el 34,1% (2.509.861) son NNA, de los cuales el 51,0% son niños o adolescentes varones y el 49,0% son niñas o adolescentes mujeres³. Se estima que el 57,2% de ellas y ellos viven en áreas urbanas, frente al 42,8% que reside en el área rural⁴.

NNA según sexo (2021)



Fuente: INE (2019).

NNA según área de residencia (2021)



Fuente: Unicef (2021).

3 Instituto Nacional de Estadística (2019). *Población total, estimada y proyectada, por sexo y grupos de edad, 2000-2025*, <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=2>

4 Unicef (2021). *Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay 2018*, <https://uni.cf/3CPWhLG>

Para 2020, el 30,5% de NNA en todo el país se encontraban en situación de pobreza y el 5,9% en situación de pobreza extrema, con mayores incidencias en las zonas rurales⁵. En términos de pobreza multidimensional, los últimos datos disponibles estiman que el 56% de todos los NNA sufrían al menos un tipo de privación en diferentes dimensiones de sus condiciones de vida⁶.



Varias manifestaciones de la violencia vulneran los derechos de la niñez y la adolescencia. Ejemplo de ello es que, en 2019, la Policía Nacional registró 3.036 casos de violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes⁷. Para 2020, la línea telefónica gratuita de denuncias Fono Ayuda 147 recibió 3.809 reportes de maltrato físico o psicológico contra NNA y 42 reportes sobre casos de criadazgo⁸.



5 Instituto Nacional de Estadística (2021). *Población de 0 a 17 años de edad por estatus de pobreza, según área de residencia y grupos de edad. Año 2019-2020*, <https://bit.ly/3xlF8bL>

6 *Ibidem* 3.

7 Datos de la Policía Nacional recopilados por CDIA Observa.

8 Informe de registros de reportes de la línea gratuita 147 Fono Ayuda durante el periodo 2020 proveídos por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia a CDIA Observa.

Las violencias sexuales significan un problema todavía más grave. En el 2020, cada día fueron atendidas por el Ministerio Público al menos 12 denuncias de hechos punibles contra la autonomía sexual de NNA⁹. De este total, 8 eran casos de abuso sexual, el tipo de violencia más reportado. En el mismo año, el equipo técnico de la Dirección de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes del Ministerio Público ha realizado 142 intervenciones en hechos punibles tipificados como trata (interna e internacional, de tipo laboral o sexual) contra NNA y 112 intervenciones en hechos punibles tipificados como proxenetismo contra NNA¹⁰. De las 254 víctimas, el 73% eran niñas y adolescentes mujeres.

Violencia sexual contra NNA (2020)

12

denuncias al día de hechos punibles contra autonomía sexual de NNA, 8 de ellas por abuso sexual contra NNA de 0 a 13 años

142

intervenciones relativas a trata (interna e internacional, de tipo laboral o sexual) contra NNA y 112 intervenciones relativas a proxenetismo contra NNA: 73% eran niñas y adolescentes mujeres

Paraguay mantiene desde el 2013 un promedio de 2 partos diarios de niñas y adolescentes de entre 10 a 14 años, como resultado de los abusos sexuales, y en 2020, 2.273 adolescentes de 15 a 19 años dieron a luz por segunda vez¹¹.

9 *Ibidem* 2.

10 Datos del Ministerio Público recopilados por CDIA Observa.

11 *Ibidem* 3.

Embarazo de niñas y adolescentes (2020)

2

Partos de niñas y adolescentes
(10 a 14 años)

en promedio
desde 2013

2.273

Segundo embarazo
en la adolescentes
de 15 a 19 años
(2020)

La capacidad de las familias de ejercer las funciones de protección y cuidado puede verse deteriorada en un contexto de fragmentación social, en el que se acentúan los riesgos de vulnerabilidad. El Estado paraguayo tiene la obligación de activar mecanismos de protección que resguarden los derechos de NNA frente a las vulneraciones y garanticen su desarrollo integral. Las modalidades de cuidado alternativo reconocidas por la Ley N.º 6486/2020 son dos: el acogimiento familiar y el abrigo residencial. A enero de 2021, Paraguay cuenta con 41 entidades de abrigo funcionando con la autorización de la DICUIDA¹². A través de la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio de la Defensa Pública ha acompañado en el año 2020 el cierre de 3.031 medidas de cuidado alternativo de NNA, de las cuales 520 eran medidas cautelares en entidades de abrigo¹³.

12 Datos proveídos por la DICUIDA.

13 Datos del Ministerio del Ministerio de la Defensa Pública recopilados por CDIA Observa.

4.1 Protección integral

Desde la ratificación —por Ley N.º 57/1990— de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), Paraguay establece un cambio de paradigma en la legislación y las respuestas de protección de la niñez y la adolescencia. La doctrina de la protección integral implica una transformación de las concepciones en torno a la niñez y la adolescencia, y hace referencia a la atención, cuidado y promoción de NNA como sujetos titulares de derechos humanos, desde un enfoque integral y transversal, reflejado en el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 1680/2001). Desde entonces, se enfatiza en el derecho de NNA a ser escuchados y que sus opiniones sean tenidas en cuenta, y sus necesidades se consideran derechos que deben ser garantizados.

La CDN, en su artículo 19, dispone específicamente que los Estados deben adoptar



todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo¹⁴.

14 CDN, <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

La Constitución Nacional paraguaya (1992) incluye los principios de la CDN, y establece el carácter prevaleciente de los derechos de la niñez y la adolescencia, así como la responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en su protección (art. 54). La adopción de este paradigma compromete el empeño en la formación de estructuras de protección especiales para atender las situaciones de mayor vulnerabilidad en la que pueden encontrarse NNA.

Con base en esta nueva perspectiva, y atendiendo a que la CDN considera el entorno familiar como el más adecuado para el desarrollo integral de NNA, las acciones de respuesta dirigidas a NNA separados de sus familias inician un camino de transformación, priorizándose un modelo de atención que integre una dinámica de convivencia familiar —el modelo residencial— frente al modelo de cuidado de tipo institucional.

Paraguay cuenta desde el año 2012 con la Política Nacional de Protección Especial para niñas y niños separados de sus familias (PONAPROE), que establece el tipo de abordaje que debe realizarse con NNA que se encuentran separados de sus familias por diversos motivos. La PONAPROE tiene como ejes estratégicos: el mantenimiento del vínculo como principio orientador, el acogimiento familiar como modelo de protección y la desinstitucionalización como estrategia.

4.2

Cuidado alternativo

En su artículo 4, la Ley N.º 6486/2020 define el cuidado alternativo como



aquel brindado por la familia ampliada, o la familia acogedora, a través de la guarda; o por entidades de abrigo residencial por medio de la figura del abrigo, en los que se garantiza al niño, niña o adolescente su desarrollo integral y el goce y ejercicio de sus derechos humanos.

Asimismo, en su artículo 12, esta ley establece dos modalidades de cuidado alternativo: el acogimiento familiar y el abrigo residencial. También, se dispone el inicio de un proceso de transición de las entidades que adoptan el modelo de abrigo institucional (que involucra el cuidado de más de seis NNA en un modelo de internación) al modelo de abrigo residencial, centrado en un cuidado de tipo familiar.

Justamente, sobre el cuidado alternativo en entidades de abrigo residencial, el mismo artículo 4 de la Ley N.º 6486/2020 lo define como



la modalidad de cuidado alternativo asumido por una unidad ejecutora, encargada de la protección de un grupo reducido de hasta 6 (seis) niños, niñas y adolescentes, en un modelo similar al de una familia en cuanto a su dinámica e infraestructura, debidamente habilitada, autorizada para funcionar y registrada por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.

Es importante mencionar que uno de los principios que rigen las formas de cuidado alternativo reconocidas por la ley es el de la transitoriedad, es decir, son formas de cuidado que se constituyen en medidas de protección al buscar garantizar la permanencia de NNA en un entorno seguro, protector y contenedor en el cual desarrollarse hasta que se resuelva la situación que originó la separación familiar¹⁵ o se tomen otras medidas adecuadas y permanentes. Atendiendo al concepto de protección integral, el interés superior del niño es el criterio que orienta la adopción de medidas de cuidado alternativo, y que en todos los casos este tipo de cuidado implica la garantía del desarrollo armónico e integral de NNA: el ejercicio pleno de todos sus derechos y la protección contra todas las manifestaciones de la violencia.

De acuerdo con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños¹⁶, corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes, velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en cuidado alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de cuidado adoptada.

4.3 Mantenimiento del vínculo familiar

Las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños establecen que «todas las decisiones relativas al acogimiento alternativo del niño deberían tener plenamente en cuenta la conveniencia, en principio, de mantenerlo lo más cerca posible de su

14 Palau, M. (2013). *Cuidados Alternativos para niñas, niños y adolescentes separados de sus familias: revisión histórica y modelos de aplicación*. ENFOQUE Niñez.

15 Adoptadas en la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante el 20 aniversario de la CDN en 20 de noviembre de 2009, <https://bit.ly/3cIFmQM>

lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella [...]» (Título II, inc. B). En este sentido, el mantenimiento del vínculo familiar se define en la Ley N.º 6486/2020 como «el trabajo terapéutico realizado por un equipo interdisciplinario con el objetivo de preservar y fortalecer el relacionamiento del niño, niña o adolescente con su familia nuclear o ampliada, el cual permitirá evaluar las condiciones y viabilidad para la reintegración familiar» (art. 4). La DUCIDA se encuentra actualizando el Protocolo de mantenimiento del vínculo familiar que define y orienta este trabajo, como parte del Reglamento de Cuidados Alternativos aprobado por la instancia que la antecedió hasta la promulgación de esta ley: la Dirección de Protección Especial (DIPROE) del MINNA.

El mantenimiento del vínculo implica la búsqueda de referentes familiares, entrevistas con ellas, ellos u otras personas de la comunidad, la búsqueda de documentos administrativos, conversaciones con referentes institucionales, articulación con servicios locales, entre otros. La compilación de toda la información disponible permite conocer a cabalidad la situación familiar, identificando potencialidades y limitaciones para determinar si existen posibilidades de reintegración de NNA con su familia nuclear, ampliada o su entorno afectivo cercano.

4.4 Equipo técnico

Es el grupo interdisciplinario de profesionales que tiene a su cargo el trabajo de mantenimiento del vínculo con el entorno familiar del NNA, a fin de identificar las posibilidades de reintegración familiar. Además, acompaña la atención integral mientras dura el cuidado alternativo, sea acogimiento familiar (con una familia acogedora) o abrigo residencial (en una entidad de abrigo). Usualmente, se encuentra conformado por profesionales de psicología, trabajo social y derecho. Sus funciones están establecidas en el artículo 17 de la Ley N.º 6486/2020.

4.5 Entidades que atienden a poblaciones específicas o «especializadas»

En el estudio se ha tomado un uso relativamente impreciso del término «especializado», en el sentido en el que es utilizado en el contexto actual de las entidades de abrigo. En este caso, hace referencia al criterio de ingreso y la atención que brinda una entidad respecto a un grupo con perfiles específicos —ya sea por sus necesidades de acompañamiento

o por su edad— más que a las características profesionales del cuidado brindado a través de la intervención de especialistas.

Generalmente, este término se emplea en situaciones relacionadas, entre otras, al acogimiento de NNA con discapacidad, NNA viviendo con VIH, NNA en consumo problemático de drogas, en situación de calle, NNA víctimas de violencia sexual, o niñas y adolescentes embarazadas.

4.6 Situación de consumo de drogas

En el presente informe resulta relevante conceptualizar la situación de consumo de drogas en NNA, considerando que una de las entidades que ha participado del estudio tiene la particularidad de llevar adelante procesos de rehabilitación de NNA. En este documento, la expresión hace referencia al uso problemático de sustancias psicoactivas ilegales en Paraguay, que implica una dependencia. El fenómeno del consumo de la cocaína fumable de baja calidad, también conocida como «chespi», se encuentra en creciente expansión en el país¹⁷, afectando principalmente a comunidades periurbanas económicamente empobrecidas, y conlleva consecuencias en el plano de la salud física y mental, y los ámbitos emocionales y relacionales.

4.7 Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad son aquellas personas que, en cuanto a sus condiciones de salud física, psíquica, intelectual, sensorial u otra, al interactuar con diversas barreras contextuales, actitudinales y ambientales, presentan restricciones en su participación plena y activa en la sociedad¹⁸. Así, estas restricciones también pueden obstaculizar oportunidades para su desarrollo en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.

En este documento se considera que la discapacidad surge de la interacción entre el estado de salud de la persona y los factores de su entorno, y que es posible contrarrestar los obstáculos que suponen las condiciones de deficiencia, incluyendo actitudes o normas de accesibilidad que favorezcan a las personas que las experimentan.

17 Observatorio Paraguayo de Drogas (2017). *Informe Nacional. Situación de drogas en Paraguay*. SENAD, <https://bit.ly/34eJJ55>

18 República de Chile. Servicio Nacional de Personas con Discapacidad. Glosario, <https://bit.ly/34CLhq1>

4.8 Criadazgo

En un contexto de profundas inequidades sociales, el criadazgo es una práctica tradicional, extendida y largamente naturalizada que involucra un intercambio de trabajo de cuidado o trabajo doméstico infantil no remunerado por una promesa de vivienda, alimentación y oportunidad de educación en casa de terceros, que pueden ser o no del entorno comunitario de las o los NNA. Por la situación de explotación que supone, la exposición al riesgo de ser víctimas de diferentes formas de violencia y la transgresión de los derechos básicos de NNA sometidos a esta práctica, el criadazgo es considerado una forma de esclavitud moderna y una de las peores formas de trabajo infantil¹⁹ que afecta principalmente a niñas y adolescentes mujeres de familias económicamente empobrecidas de las zonas rurales de Paraguay.

Entre sus consecuencias, esta práctica nociva aleja a NNA de sus familias y entornos afectivos, demanda la realización de largas jornadas de trabajo que no corresponden a su edad, podría repercutir negativamente en su desempeño escolar —cuando se cumple la promesa del estudio—, generalmente limita sus posibilidades de desarrollo, socialización, recreación y juego, y les deja desprotegidos frente a abusos físicos, sexuales o emocionales.

4.9 Violencias sexuales

En este informe, las violencias sexuales se entienden como aquellos actos de naturaleza sexual no consensuados que pueden implicar o no un contacto sexual realizado o intentado; actos de trata sexual cometidos contra alguien que no puede dar su consentimiento o negarse a estos actos; y la explotación por Internet. Son manifestaciones de la violencia que implican una transgresión de los límites íntimos de las personas, realizadas en un contexto de desigualdad o asimetría de poder, habitualmente a través del engaño, la fuerza, la mentira o la manipulación.

19 Según el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Decreto N.º 486/2005, está incluido en la lista de las peores formas de trabajo infantil.



MARCO METODOLÓGICO

La elaboración de este diagnóstico descriptivo requirió, en primera instancia, de la revisión bibliográfica de fuentes que abordasen teóricamente el paradigma de la protección integral en el ámbito de los cuidados alternativos en entidades abrigo. Además, se llevó a cabo la revisión de la legislación nacional y de los antecedentes locales de estudios similares.

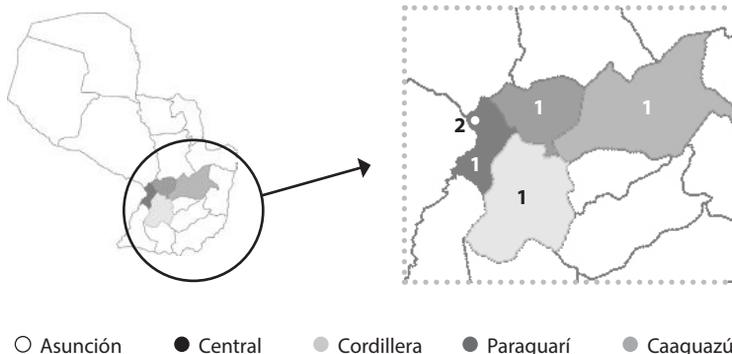
El cuerpo de datos analizado provino de la realización de entrevistas semiestructuradas orientadas por una guía elaborada de manera colectiva por el equipo técnico de ENFOQUE Niñez. En ellas, se abordaron seis ejes generales de conversación vinculados al enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia en las entidades de abrigo.

Ejes de análisis

- 1 Perfil de trabajo: características, cualificación de sus equipos y perfil de las y los NNA albergados
- 2 Infraestructura y organización
- 3 Tipo de atención individual brindado y articulación con servicios de educación y salud
- 4 Características del relacionamiento interno: entre pares, entre NNA y cuidadoras(es) y cuidadoras(es) entre sí, incluyendo las políticas de protección y reglamentos de funcionamiento
- 5 Abordaje de los trabajos de mantenimiento del vínculo familiar
- 6 Vinculación con servicios estatales para la garantía de derechos

En total, fueron visitadas siete entidades de abrigo de cuatro departamentos y la capital del país, seleccionadas de manera intencional entre aquellas instituciones que están registradas como entidades de abrigo ante la DICUIDA, entre el 7 de julio y el 16 de septiembre de 2021. En todos los casos, las personas entrevistadas eran mayores de edad, y se desempeñaban como directoras, coordinadoras o integrantes del plantel técnico o de cuidadoras.

Institución	Ciudad	Departamento
El Abrigo	Asunción	Capital
Hogar Mborayhu	Caaguazú	Caaguazú
Madre Tierra	Compañía Karaimi	Paraguarí
Misión Esperanza	Asunción	Capital
Mita Vy'a	Arroyos y Esteros	Cordillera
Pequeño Cottolengo Don Orión	Mariano Roque Alonso	Central
Su Refugio	Tobatí	Cordillera



Es importante resaltar que el instrumento diseñado para la recolección de datos buscó relevar la mayor cantidad de información posible sobre la provisión de servicios y la garantía de los derechos de NNA separados de sus familias, con un total de 42 preguntas específicas sobre los seis ejes generales. La aplicación de esta guía constituyó un desafío pues, aunque se pudo conversar con todas las personas entrevistadas sobre todos los ejes, no siempre fue factible intercambiar sobre cada tema específico en la hora que duraron, en promedio, los encuentros.

Las visitas a cada entidad identificada significaron también una oportunidad para realizar una observación desestructurada a través de recorridos por las instalaciones, guiados por las personas referentes entrevistadas, prestando atención a situaciones de la vida cotidiana, elementos de infraestructura y características del entorno. Las resonancias de estas observaciones fueron consignadas en una matriz de análisis de las entrevistas.

Finalmente, cabe destacar que este relevamiento fue realizado dentro del periodo de influencia de la pandemia de COVID-19, posterior a la aplicación de medidas sanitarias extremas para evitar la propagación de la enfermedad, lo que conllevó importantes discontinuidades y ajustes en las condiciones de trabajo de las instituciones.

5.1 Consideraciones éticas

Para cada entrevista se obtuvo un consentimiento informado verbal de participación en el estudio y el registro de datos (audio y notas de campo). Se expresó el carácter confidencial, por lo que, para la elaboración de este documento, las entrevistas fueron anonimizadas. En todos los casos, las personas referentes han accedido a la participación, y en una sola ocasión la grabación de la entrevista fue rechazada. Considerando que, en este caso, se accedió a la toma de notas durante la entrevista, la entidad fue incluida en la muestra del estudio.

En seis de las siete entrevistas se ha logrado un ambiente de privacidad con las personas entrevistadas. Esto permitió conversar cómodamente sobre temas que podrían ser sensibles para NNA. En un solo caso no fue posible cumplir con este criterio por las características de la infraestructura del hogar, en el cual el lugar de recibimiento de las visitas es en el centro de la casa, espacio con conexiones a otros ambientes donde NNA transitaban. En tal situación, la conversación fue orientada principalmente a temas generales, sin embargo, la calidad de la información relevada no fue comprometida.

5.2 Análisis de los datos

Para la elaboración de este informe se elaboró una matriz de análisis temático que permitió revisar el contenido de las respuestas obtenidas para cada pregunta realizada durante las entrevistas a referentes de las instituciones. Posteriormente, los principales hallazgos se agruparon en nueve temas —en base a los ejes del cuestionario y a nuevos temas considerados como emergentes durante los encuentros— que serán presentados en el siguiente apartado.

Los resultados presentados en este documento no pretenden alcanzar una generalización ni brindar un análisis particular exhaustivo. Al contrario, se buscó una aproximación a la identificación de patrones comunes y un despliegue de las diferencias o los contrastes en las dimensiones conceptuales estratégicamente seleccionadas para el estudio.



PRINCIPALES HALLAZGOS

6.1 **Caracterización de las instituciones y personas encargadas del cuidado y la administración de las entidades**

Caracterización de las instituciones y personas encargadas del cuidado y la administración de las entidades

Organización y administración

En todos los casos, las entidades visitadas son administradas por organizaciones privadas, y se encuentran legalmente constituidas bajo diferentes figuras (fundación, asociación, etc.). Es común en esta muestra que las entidades cuenten con consejos directivos integrados por miembros de las organizaciones, pero que la responsabilidad de la administración efectiva de los hogares recaiga principalmente sobre una persona que tiene la función específica de dirigir o coordinar la atención. Justamente, la figura de mayor responsabilidad suele tomar la denominación de «dirección», aunque en algunos casos se llama «coordinación», y en otros no se le ha dado una denominación específica. En todas las entidades, las máximas responsables son mujeres y, en algunas de ellas, se ha relevado que se equipara su rol de conducción de la entidad con el de «madres».

Entre las entidades se diferencian aquellas más institucionalmente formalizadas de aquellas de menor formalización.

- **Entidades institucionalmente formalizadas.** Tienen la capacidad financiera de constituir equipos de cuidado más amplios e integrales, con mayor diversidad en cuanto a la integración de diferentes disciplinas, formados por profesionales que cumplen tareas puntualmente establecidas en la institución. Por ejemplo, cuentan con varios trabajadores sociales, psicopedagogos, fonoaudiólogos, enfermeros, psicólogos, docentes, médicos a tiempo parcial, etc. Las instituciones de estas características también cuentan con consejos directivos de funcionamiento formalizado, con direcciones a cargo de personas contratadas.
- **Entidades menos formalizadas institucionalmente.** Se caracterizan por contar únicamente con equipos rotativos de cuidadoras, prescindiendo de equipos técnicos. Estas instituciones buscan de manera externa —según necesidades y posibilidades económicas— a profesionales que puedan suplir la función del equipo técnico, o en su defecto, dependen totalmente de alianzas o de la oferta del sistema público. Esta situación suele implicar una desproporcionada centralización de responsabilidades legales —en este tipo de instituciones suelen ser también las presidentas de los consejos directivos—, administrativas y de atención en las directoras o coordinadoras de los hogares. Es decir, recae en ellas todo el proceso de mantenimiento del vínculo familiar, el acompañamiento de los procesos legales o judiciales, la coordinación de las personas cuidadoras, la planificación de las actividades, las cuestiones logísticas y de alimentación, la resolución de situaciones desafiantes e incluso la representación de una figura de «madre».

Cabe resaltar que seis de las siete entidades visitadas se fundaron como iniciativa de organizaciones religiosas y, aunque estas ya no sigan a cargo de la misión, continúan manteniendo estrecha vinculación con ellas o con otras organizaciones del mismo carácter. Así, en esta muestra puede observarse que las congregaciones religiosas sostienen de manera mayoritaria el cuidado alternativo.

■ Equipos

En varias de las entrevistas se destacó la importancia de que las personas que integren los equipos de trabajo pasen por un proceso de selección riguroso. Acerca de esta rigurosidad, se manifestó que se debe a que las tareas de cuidado implican un compromiso y una vocación que quizás otros oficios no demandan. En seis de las siete entrevistas, las personas referentes indicaron que se busca contratar a profesionales o

que se encuentren cursando estudios académicos afines a las tareas que desempeñan en el hogar, en su mayoría, mujeres jóvenes.

Todas las instituciones contaban con al menos una persona contratada para encargarse únicamente de las tareas administrativas. En seis de las siete entidades de abrigo, las personas a cargo del cuidado, integrantes del equipo técnico —cuando cuentan con uno— y aquellas responsables de las tareas administrativas son profesionales contratadas para formar parte del *staff* permanente. En la institución restante, dos de las cuatro responsables del cuidado eran jóvenes que siguen residiendo en la entidad luego de haber crecido allí, quienes carecen de formación profesional y no están formalmente contratadas.

En las entidades localizadas lejos de los centros urbanos se ha mencionado como un desafío la contratación de profesionales formados en las disciplinas que los hogares demandan, o profesionales que tengan disponibilidad para trasladarse más de una vez a la semana hasta las entidades.

Como se mencionó, se observa una extrema feminización en todos los trabajos que integran el funcionamiento de los hogares. Se ha notado que solo en dos de las entidades se contrataba varones para las tareas de atención y cuidado de NNA propiamente: son aquellas en las que se adopta el modelo familiar que implica la presencia de una pareja de «madre y padre» como principales cuidadores. En los demás casos, el trabajo remunerado por el cuidado corresponde al matrimonio, pero se permite que los varones tengan empleos fuera de la institución o, si trabajan internamente, destinen la mayor parte de su tiempo a tareas de mantenimiento o albañilería. Manifestaciones relevadas en dos entidades indican que se ha decidido optar por la contratación únicamente de mujeres cuidadoras o cambiar el criterio de integración de varones al cuidado al evaluar que las figuras masculinas podrían no ser las más adecuadas para la atención de NNA que han sufrido abuso sexual, o incluso luego de haber experimentado situaciones de abuso dentro de la entidad.

Cualquiera fuera el paradigma de trabajo que orienta a las instituciones, sin duda, las personas cuidadoras sienten un enorme afecto por las y los NNA, buscan su bienestar y protección, y viven experiencias que las desafían diariamente.

En pocas de las entidades se ha manifestado contar con espacios de cuidado de cuidadores, limitando las reuniones de equipo más bien a la resolución de temas urgentes, la planificación logística y la distribución de las tareas. Es común que queden relegadas las conversaciones sobre los desafíos que implican el cuidado y el rol de las personas que cuidan. Además, en este escenario, suele ocurrir que el trabajo interdisciplinario

se encuentre ausente en la práctica cotidiana. Solo en una de las entidades se ha referido que en estos espacios de encuentro colectivo de todo el equipo se reserva un momento de aliento respecto al trabajo.

Se ha visto que las conversaciones sobre la carga emocional que representa el trabajo de cuidado tienen lugar más bien cara a cara, en reuniones individuales convocadas por la dirección o coordinación, de manera informal entre integrantes de los equipos con mayor afinidad o con personas externas a la institución. Esta situación también pone una sobrecarga en las directoras o coordinadoras en el manejo de las emociones y en la necesidad de brindar soporte y contención a todas las personas del equipo, con quienes pocas veces comparten sus propios sentimientos en relación con la posición de responsabilidad y autoridad que su cargo les impone.

Respecto a la capacitación que reciben las personas cuidadoras para llevar adelante su tarea, se ha visto que los recursos y espacios de capacitación suelen ser gestionados por las instituciones, ya sea a través de convenios, invitación a talleres impartidos por organizaciones de la sociedad civil (OSC) o el pago de jornadas de capacitación. Igualmente, en algunas entrevistas se ha mencionado el ofrecimiento de DUCUIDA de talleres o diálogos sobre derechos, mantenimiento del vínculo y actualización sobre la Ley N.º 6486/2020. Lo referido por las entrevistadas indica que solo algunas de las capacitaciones cuentan con la participación de todo el personal, en la mayoría de los casos solo algunas de las personas acceden a ellas. Dos buenas prácticas que se reconocen respecto a este elemento son, por un lado, la condición que pone una de las entidades de participar de una semana de capacitación para cuidadores antes de hacer efectiva la contratación y, en otra, los esfuerzos por brindar formación certificada en estimulación temprana a las cuidadoras del hogar, de modo a contribuir a su profesionalización.

■ Objetivos de las entidades

El «paraguas general» de las respuestas acerca de los objetivos que se plantean las entidades de abrigo en su atención puede ser resumido en tres ejes:

1. Otorgar amparo y cuidado: por un lado, cubriendo las necesidades materiales básicas que surgen durante la estadía y, por otro, brindando afecto;
2. Proporcionar un ambiente «familiar» en el cual NNA se sientan en casa;
3. Ofrecer oportunidades de desarrollo individual con miras al futuro.

Además de estos ejes identificados, fueron enunciados diversos objetivos más durante las entrevistas, haciendo posible observar los enfoques diferenciados que orientan el trabajo en las entidades. En una de ellas, por ejemplo, se suma la rehabilitación a su finalidad, ya que se trata de una comunidad terapéutica para niños varones en situación de consumo de drogas.

Por un lado, varias de las instituciones comparten un entendimiento respecto a que el amparo, el cuidado y el ambiente familiar, todos componentes de la restitución integral de los derechos vulnerados, resulta posible únicamente en la línea de lo establecido por la ley en cuanto a la cantidad máxima de seis NNA por unidad ejecutora. Las personas referentes expresaron que esto se debe a que el objetivo de brindar la mejor respuesta de protección es alcanzable solamente cuando se otorga una atención individualizada que promueva el desarrollo integral.

Por otro lado, otras entidades comparten un enfoque preeminentemente caritativo o asistencial que responde al tipo de abrigo institucional, en el cual el objetivo de cuidado se comprende centrado en el desarrollo individual de la mayor cantidad de NNA que puedan ser albergados, con miras a una «superación» de las condiciones de vulnerabilidad de las que provienen, en estadias de tiempo prolongado.

En este sentido, cabe señalar que se ha observado un contraste entre las instituciones que han manifestado explícitamente una preocupación por la institucionalización y aquellas reticentes a transformar su modelo de atención hacia aquel de abrigo residencial.

Respecto al objetivo de desarrollo individual específicamente, las expresiones recogidas son en gran parte sobre la oportunidad de cursar los estudios y de recibir formación complementaria que pueda contribuir a salidas laborales. Otros elementos, como la atención a la integración social y el ofrecimiento de una orientación para el futuro como herramientas para la autonomía e independencia, se mencionaron de manera aislada.

En esta expectativa de desarrollo o superación, se pueden apuntar tipos de abordaje —cuya adopción depende del paradigma que rige el modelo de atención— que resultan paralelos respecto al pasado, en dos extremos: olvido y perdón vs. no negación y resignificación. Mientras que en uno de los hogares se considera pertinente desconocer las condiciones de vida anteriores al abrigo, incentivando el perdón para lograr la *superación* de las situaciones de vulneración, en otro se alienta a resignificar el pasado desde la restitución de los derechos, dando impulso al desarrollo personal «a pesar de» las vulneraciones anteriores, sin negar dichas condiciones.

Aunque, lógicamente, la atención y los resultados esperados de ella están orientados mayormente a la individualidad del NNA, las expresiones respecto a la resolución de la situación de vida como un elemento de atención en el hogar también aparecieron como metas, y se han recogido en tres de las siete entrevistas, en las que también se conversó concretamente sobre la importancia de la transitoriedad. Muy pocas veces se ha hecho mención del mantenimiento del vínculo y la reintegración como objetivos de la atención.

■ Valores

Las personas entrevistadas también se refirieron a los valores que orientan la atención de las entidades: en la mayoría de los casos los vincularon a los de las misiones religiosas de quienes las conducen.

Los conceptos de amor y familia fueron resaltados de manera específica en la mayoría de las respuestas, aunque en pocas ocasiones se ha abordado con más detalle cómo estos valores se encarnan en las acciones concretas que emprenden las instituciones. Incluso, es de notar que, a pesar de que la idea de la familia como una virtud fue recurrente, no siempre fue posible enlazar este aprecio con las acciones que se emprenden —o que se procuran emprender con los recursos limitados con los que cuentan— para que NNA puedan mantener sus vínculos familiares. Como dato interesante, la espiritualidad apareció en las conversaciones tanto relacionada a la iniciativa religiosa como a abordajes holísticos del ser humano.

Las referencias excepcionales a elementos explícitamente ligados a una perspectiva de derechos humanos respecto a los valores que sostienen el trabajo de las entidades demuestran que la incorporación del enfoque de derechos que plantea la Ley N.º 6486/2020 todavía es frágil. Sin embargo, se rescataron también menciones sobre el interés superior, la restitución de los derechos vulnerados, la no discriminación, el trabajo individualizado, la atención especializada y los procesos terapéuticos. Estas evocaciones tuvieron lugar tanto en aquellas organizaciones con mayor carácter religioso como en aquellas más alejadas de esta influencia, lo que da una perspectiva de que el enfoque confesional puede ser complementario a la perspectiva de derechos humanos.

Si bien este diagnóstico no ha tenido como propósito abordar específicamente el tema de la libertad de culto, de las conversaciones ha surgido la curiosidad por comprender cuál es el abordaje de las entidades respecto a la práctica de la fe y, sobre todo, con relación a lo establecido por la Ley N.º 6486 sobre la obligación de las entidades de abrigo de preservar y respetar la identidad personal y las creencias religiosas de NNA. En el futuro, sería interesante explorar hasta qué punto la atención

integral en las entidades de fuerte tendencia confesional se encuentra condicionada a participar de las actividades religiosas, y cómo se asegura que estas actividades sean planteadas como propuestas.

■ Financiación

La inestabilidad de los fondos disponibles para la subsistencia de las entidades las obliga a emprender formas creativas de obtención y administración de recursos, los cuales provienen de una diversidad de fuentes y en diferentes tipos. Esencialmente, los recursos que reciben las organizaciones pueden categorizarse en tres tipos.

- **Recursos estructurales.** Las organizaciones buscan fuentes de financiación que cubran los rubros indispensables para sostener su misión, es decir, la subsistencia misma de los establecimientos. Seis de las siete entidades refirieron recibir o haber recibido financiación extranjera, principalmente de organizaciones religiosas, aunque también donaciones particulares y de empresas o recursos de fondos de cooperación. Por otro lado, tres reciben actualmente un monto anual proveniente de fondos estatales, a través del Ministerio de Hacienda o del MINNA. En general, estos recursos monetarios se destinan a salarios del personal que integra los equipos y al mantenimiento de las entidades, y se reconocen como «inestables» pues pueden sufrir modificaciones en cuanto al monto año a año, o ser suspendidos.
- **Aportes para la sostenibilidad.** Las organizaciones cuentan con una demanda importante de insumos para lograr realizar sus tareas de atención. Generalmente, estas necesidades se cubren con la suma de pequeños aportes voluntarios o donaciones de bienes, que suelen ser bastante variables. Se destaca que, en todos los casos, este tipo de aportes son un elemento vital para cubrir las necesidades básicas de NNA en el día a día en cuanto a salud, educación, recreación, alimentación, entre otros; y complementan las formas de financiación más cuantiosas para sostener las tareas domésticas en los hogares. Por otro lado, en algunas entidades se mencionó recibir insumos por parte del sistema de justicia, derivados de multas o condiciones de suspensión de procedimientos judiciales.
- **Recursos de autogestión.** Algunas instituciones indicaron que un porcentaje relevante de los gastos anuales se sustenta a través de la realización de actividades solidarias que ellas mismas o sus redes de apoyo organizan, entre ellas: ferias de comida (conocidas como «comilonas»), ventas de ropa, rifas, campañas de donación o visitas de escuelas y universidades. Sin embargo, según indicaron, la pandemia de COVID-19 significó un enorme impacto al limitar la posibilidad de llevar adelante esta modalidad de obtención de recursos.

Además, la mayoría de los hogares recibe como un aporte el trabajo voluntario de jóvenes que toman contacto a través de sus universidades o integran de Iglesias cercanas a las entidades. En tres de las instituciones se ha buscado dar un impulso a este sistema, pero solo una de ellas ha tenido éxito, quizás porque las personas que aportan su trabajo voluntario viven en una residencia administrada por la misma organización que sostiene el hogar, a la que incluso son derivados algunos de los adolescentes cuando cumplen 18 años. Las demás entidades dijeron que fue difícil sostener la sistematicidad de un programa de voluntariado por no existir una práctica habitual de este tipo de actividades como forma de involucramiento social en Paraguay. Una iniciativa frecuente que sí ha dado mejores resultados se refiere a alianzas con empresas o familias para pasantías de trabajo para adolescentes, en miras a configurar su autonomía para el momento de independizarse, regresen o no a un entorno familiar.

Es importante señalar que las entidades cuyo paradigma de trabajo se inscribe o se acerca más al modelo residencial, refieren más dificultades para la obtención de recursos. De esto se infiere que, considerando la mayor cantidad de NNA albergados, existe una tendencia hacia el financiamiento de modelos de atención institucionales, aunque la implementación del modelo residencial ofrezca una mayor calidad para el desarrollo de NNA.

Finalmente, cabe mencionar que las personas referentes manifestaron ver con preocupación la proyección a largo plazo de los servicios. Su sostenibilidad es considerada dificultosa, pues la disponibilidad de los fondos que necesitan para cumplir con todos los servicios brindados pocas veces es sostenida por prolongados periodos de tiempo, y los apoyos estatales son fluctuantes en cantidad y tipo de cobertura. Mientras los costos de los insumos y servicios aumentan, los recursos no son constantes, y tanto la obtención de aportes como las actividades de autogestión implican cierto desgaste: requieren mantener una visibilidad permanente y la movilización constante de redes para organizar actividades, responsabilidades que se suman a las tareas de los reducidos equipos.

6.2 Población albergada y población excluida del perfil de ingreso: características generales

- **Situación de vulnerabilidad.** Todas las entrevistas han dado cuenta de la extrema vulnerabilidad de las y los NNA que llegan a las entidades de abrigo, ya sea por sus condiciones familiares de pobreza económica, de debilidad de los vínculos afectivos, de entornos de violencia o *callejización*²⁰, de situaciones de maltrato, de negligencia o de violencias sexuales.
- **Edad de ingreso.** Varía entre todas las entidades visitadas. El grupo etario menos representado es el de la población adolescente. Solo una de las instituciones recibía a personas que tuvieran 15 años o más, pero actualmente ya no recibe nuevos ingresos por estar al límite de su capacidad. Las y los adolescentes que residen en los demás hogares lo hacen sobrepasando la edad de ingreso, pues su permanencia se da a causa de que su situación de vida no ha sido judicialmente resuelta.
- **Edad de permanencia.** Se ha visto que en tres de los hogares permanecen adolescentes luego de cumplir los 18 años, lo cual debe ser analizado teniendo en cuenta las características del proceso de egreso, considerando tanto la escasa diligencia del sistema de justicia como los paradigmas de trabajo de las entidades. En la mayoría de los hogares donde esta situación tiene lugar, ellas y ellos se benefician de continuar residiendo allí como una forma de apoyo que brinda la entidad a sus proyectos de independencia, sin embargo, también se ha visto que su permanencia se da con su integración a las tareas de gestión de las entidades, en una de las instituciones. En todos los casos, sigue existiendo una convivencia permanente con los demás albergados o albergadas, pero es de atender que en dos de las entidades se ha observado que NNA comparten espacios de dormitorio con personas adultas de su mismo sexo.

20 Cuando se menciona la *callejización* de NNA, se hace referencia a la forma específica de socialización vinculada a condiciones de vida (materiales y subjetivas) de las personas que viven en situación de calle. Este tipo de socialización implica la elaboración de un sistema de valores y de referencias identificatorias para darle sentido a ese «ser y estar en la calle», elementos elaborados para tolerar el desamparo, la convivencia con las vulneraciones, la situación de riesgo constante, el hambre, el frío, la violencia, la violencia policial, y el desprecio reiterado. Este proceso de callejización ha de ser entendido, según Rodrigo Tenorio, como aquel proceso donde un niño se va identificando con la calle, a la vez que siendo parte de un proceso de exclusión, perdiendo las redes de protección más próximas que son la familia y la escuela, acompañado de una degradación social y emocional. Tenorio, R. (2010). *Niños, calles y cotidianidades*. Corporación Editorial El Conejo.

- **Discapacidad: perfil excluido del ingreso.** Las entrevistas evidencian que la población mayormente excluida en los perfiles de ingreso son NNA con discapacidad, sobre todo cuando se trata de formas de discapacidad evidentes. Si bien en esta muestra se ha visitado una entidad especializada en la atención a personas con discapacidad, en las demás se mencionó el ingreso únicamente excepcional de NNA con discapacidad intelectual o psicosocial leves, en narrativas que hacían énfasis sobre los desafíos que este acompañamiento implicó. De los testimonios se puede afirmar que es común que las y los NNA ingresen a los hogares sin haber pasado por evaluaciones médicas, y que, transcurrido un corto tiempo de permanencia, la oportunidad de recibir atención puede derivar en el diagnóstico de condiciones de discapacidad. Es de destacar que los testimonios indican una predisposición de las instituciones a evaluar cada caso, considerando las necesidades particulares de las y los NNA con discapacidad, las propias limitaciones institucionales para brindarles la atención especializada que necesitan, y las limitaciones estatales para acompañar la decisión de albergar a NNA con discapacidad; y a partir de este análisis realizan derivaciones a instituciones especializadas, dependiendo de la edad y tipo de discapacidad, buscando el bienestar y oportunidades de desarrollo para ellas y ellos.
- **Otros perfiles excluidos.** Ninguna de las entidades incluidas en este estudio atendía a niñas o adolescentes embarazadas o con hijas o hijos que las acompañen. Las entidades que reciben bebés o niñas y niños de primera infancia son únicamente aquellas con ese perfil de ingreso. En una de las instituciones se ha manifestado haber recibido muy excepcionalmente a bebés, niñas o niños desde tres años — aunque ese no fuera el perfil de ingreso— luego de haber realizado una evaluación de la situación. Se expresó que, cuando esto ocurrió, la situación resultó en extremo desafiante para la entidad por el tipo de atención casi exclusiva que demanda el cuidado de una niña o niño pequeño.
- **Sin registro de personas de pueblos indígenas.** Se ha notado que la pertenencia étnica no suele ser registrada por los hogares visitados, y solo en uno de los casos se mencionó expresamente que ingresan NNA de pueblos indígenas.
- **Diversidad sexual: de lo que «casi» no se habla.** Aunque no se han hecho menciones explícitas sobre el rechazo al ingreso de NNA lesbianas, gays, travestis, bisexuales, transgénero o intersexuales

21 Término usado para reunir a las siglas de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales e intersexuales. En las entrevistas se usaron algunas palabras como referencia para quienes no conocían la sigla: «¿Han albergado niños gays o niñas lesbianas y NNA trans?».

(LGBTI²¹), en ningún caso se ha referenciado el ingreso de esta población. Al momento de las entrevistas no se refirió la presencia de NNA trans en ninguna de las instituciones. En tres de los hogares con una población infanto-adolescente se ha observado que la diversidad sexual es una situación negada o patologizada: frente a la pregunta, se asume que no albergan ni albergaron NNA con orientaciones o identidades sexuales no heteronormadas, y se evade la pregunta describiendo el tipo de educación sexual que se brinda, en general. En el caso en el cual se reconoció haber atendido a adolescentes homosexuales, esta fue referida como una conducta que necesitaba ser superada y como un indicio de trastornos graves de la salud mental. En dos instituciones, si bien no se han identificado NNA sexualmente diversos, sí se ha manifestado que es un tema conversado por el equipo de la entidad para establecer el abordaje que sería más adecuado si tuvieran que brindar atención a NNA LGBTI. En las mismas, consideran importante mantener conversaciones grupales y privadas sobre sexualidad con las y los NNA, prestando, además, un control riguroso respecto a la posibilidad de que existan relaciones sexuales dentro de la entidad.

6.3 Tiempo de estadía

Según lo relevado, prácticamente todas las instituciones asumen un tiempo de cuidado prolongado, sin siquiera poder hacer una estimación general de cuánto podría durar en promedio la estadía de NNA. Según los testimonios recogidos, esta situación tiene relación con la extrema lentitud de las intervenciones judiciales, y es común que se visibilice un involucramiento discrecional por parte de operadoras y operadores de la Defensoría Pública, lo cual no contribuye al tratamiento diligente de todos los casos. Sin embargo, es importante destacar que los modelos de cuidado y los recursos de los que disponen las instituciones para integrar equipos técnicos especializados también influyen sobre este tiempo de estadía, pues determinan las posibilidades de realizar procesos efectivos de mantenimiento del vínculo familiar, esenciales para el relacionamiento y la reintegración familiar, o para el inicio del proceso de adopción. Cuando los fondos con los que cuentan no son suficientes, estos procesos dependen totalmente del impulso estatal, que suele ser menos ágil.

Es de resaltar el caso de la institución especializada en la atención a niños y adolescentes en situación de consumo de drogas, donde la atención es de tipo transitorio con un periodo de tiempo máximo de estadía para la atención del motivo de la derivación, que se busca cumplir de manera flexible, respetando el proceso individual de cada niño o adolescente.

6.4 Descripción de los servicios

■ Ingreso

En todas las instituciones se afirmó que todos los y las NNA albergados cuentan con una medida de abrigo. Las respuestas de las referentes de las entidades dan cuenta de una formalización relativamente reciente de los ingresos —que data de hace alrededor de tres años o desde la implementación de la Ley N.º 6486, según algunos testimonios—, dándose una superación de la práctica de dar ingreso a NNA a partir de una solicitud verbal y sin una orden judicial, hacia la condición de contar con este documento como un elemento indispensable para iniciar el abrigo. Si bien las instituciones admiten el ingreso sin una orden expedida en situaciones excepcionales —por ejemplo, durante los fines de semana—, es una situación que suele ser regularizada en un periodo de tiempo inmediato. En este sentido, la implementación de un sistema de expediente electrónico ha sido valorada como una ventaja para cumplir con este requisito.

Generalmente, existe un proceso de admisión explícito o implícito anterior al ingreso, en el cual los equipos de las entidades evalúan el perfil del NNA en cuanto a la capacidad de atención que es posible brindar en ese momento determinado, de modo a analizar la posibilidad de proporcionar un cuidado acorde a las necesidades particulares del NNA que requiere el abrigo. Particularmente, en la entidad especializada en la atención a personas con discapacidad también se han recogido testimonios sobre órdenes judiciales que demandaban el abrigo inmediato sin haber consultado antes la capacidad de la institución de ofrecer la atención requerida o sin que esta haya tenido oportunidad de evaluar su disponibilidad.

Se ha visto que el proceso de ingreso implica también un diagnóstico general de las condiciones del NNA, y un tiempo de adaptación en el cual suelen tenerse en cuenta principalmente dos aspectos: el educativo y el de salud. Así, se emprenden acciones de nivelación académica y evaluaciones médicas.

■ Identidad

Es común que las y los NNA lleguen a los hogares sin cédula de identidad o únicamente con partidas de nacimiento. En esos casos, su tramitación es una prioridad en el objetivo de garantizar el derecho a la identidad de NNA y, además, porque es un requerimiento para el acceso a varios de los servicios fundamentales para su bienestar.

Por lo general, este proceso es liderado por las responsables del albergue —generalmente directoras y personal administrativo cuando no hay trabajadores(as) sociales—, con apoyo de otras instituciones, como la Defensoría o el MINNA, aunque esto no se da de manera homogénea. Por ejemplo, en una de las entrevistas se mencionó que el involucramiento de la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia para dar cumplimiento a su responsabilidad en este ámbito (según el art. 30 de la Ley N.º 6486/2020) suele ser reclamada, mientras que en otra la participación de esta instancia fue destacada.

Las entidades tienen la responsabilidad institucional de contar con un registro individual completo de cada NNA. Se ha observado que, en la mayor parte de los hogares, este registro es entendido como un legajo de documentos legales con una función administrativa, gestionados y archivados con cuidado y rigurosidad en dependencias específicas de las instituciones. Solo en una de ellas se ha manifestado consignar en estos registros otros elementos de función «histórica», como fotografías, recuerdos u otros objetos que forman parte de la trayectoria de cada NNA, a los que podría retornar en el futuro o que podría llevar consigo al reintegrarse a un entorno familiar.

También se ha visto que el contenido de los registros difiere entre las instituciones. Mientras que en algunos casos el legajo se asemeja más a un expediente que contiene documentos legales vinculados a los procesos judiciales y documentos de identidad, en otros también se incluyen registros educativos, de salud, fichas psicosociales y fotografías. Uno de los hogares mencionó haber diseñado un instrumento de ficha individual que es actualizado conforme al desarrollo de NNA, donde además de las notas escolares, se registran también datos de sus logros en actividades extracurriculares, intereses, etc.

Se observa que únicamente en dos de los hogares se cuenta con trabajadoras o trabajadores sociales que tienen entre sus funciones mantener un legajo actualizado de cada NNA. En los demás hogares, esta es una tarea que queda a cargo de las personas que llevan la administración o de las directoras o coordinadoras.

■ Rutina

Si bien en todas las entidades hay una rutina establecida, la administración de las actividades y la rigurosidad en el cumplimiento de la distribución diaria de los tiempos varía según las características de cada hogar. En todos los casos, en el cronograma se tienen en cuenta principalmente: un espacio reservado para el aprendizaje formal (clases y tareas, ya sean en la escuela, de manera virtual o dentro del mismo recinto con profesores particulares), momentos de alimentación, de aseo personal, de tareas

domésticas colaborativas y de juego libre. Tres de las instituciones tienen la posibilidad de ofrecer actividades extracurriculares dentro de la semana, como talleres de artes y oficios: clases de música, clases de dibujo, trabajo de huerta, entre otras.

En una sola de las instituciones se mencionó una diferenciación con sesgo de género de las actividades diarias, indicándose que las tareas de la cocina eran exclusivas de las adolescentes mujeres. En los demás casos, se cuenta con personas adultas responsables de esa tarea o que dirigen la cocina como una actividad de aprendizaje colectivo, donde participan todas y todos. En otra de las entidades se ha visto que, aunque las tareas domésticas se dividían en grupos según sexo, todos los residentes colaboraban con igual dedicación, acorde a su edad.

En el caso de la institución especializada en la rehabilitación de niños y adolescentes en situación de consumo de drogas, las actividades asociadas a las tareas de campo (huerta, chacra, animales) toman un carácter central en la rutina, teniendo en cuenta que el enfoque que adoptan es el de la laborterapia. En el mismo lugar, como parte del proceso terapéutico especialmente orientado a la población que atiende, se fomentan actividades grupales de recreación, más que aquellas de ocio individual.

Si bien las entidades de abrigo tienen la responsabilidad de evitar la exposición y la estigmatización de NNA bajo su cuidado para perseguir fines caritativos²², en varias de las entidades es posible identificar una dinámica propia del «paradigma de la caridad»²³, relacionada con las visitas esporádicas de grupos de personas por fuera de la comunidad (de escuelas, universidades, empresas, etc.) que conocen a las y los NNA e intercambian espacios de contacto con ellas y ellos, al tiempo que acercan suministros e insumos a las entidades. Por otra parte, también se mencionaron otro tipo de visitas, relativamente sostenidas, de personas voluntarias que planifican actividades de ocio o aprendizaje.

Se ha visto que las entidades organizan con cierta regularidad salidas colectivas a lugares turísticos o espacios verdes. En este sentido, en una de ellas se comentó que realizan una vez al año un campamento entre personas cuidadoras y NNA en abrigo, para estrechar lazos y fomentar una dinámica más familiar. Es importante resaltar que todas las actividades

22 Las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños de la Organización de las Naciones Unidas establecen, por un lado, que «el acogimiento alternativo no debería ejercerse nunca con el fin primordial de promover los objetivos políticos, religiosos o económicos de los acogedores», y por otro, que «se debería procurar reducir lo más posible la posibilidad de que el niño sea identificado como un menor que está siendo cuidado en un entorno de acogimiento alternativo», de modo a evitar situaciones de estigmatización durante o posteriores al abrigo.

23 Luna, M. (2016). *Los olvidados: Niños y niñas en «hogares»*. Macroinstituciones en América Latina y el Caribe. Relaf/Unicef, <https://www.relaf.org/biblioteca/Macroinstituciones.pdf>

que forman parte de la rutina de NNA que viven en hogares se han visto afectadas en mayor o menor medida por las medidas restrictivas adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19, por ejemplo, al limitar las posibilidades de realizar actividades en espacios públicos o al imposibilitar el ingreso de docentes de actividades extracurriculares.

Por otra parte, en lo que respecta específicamente a los tiempos de recreación, se ha observado que, si bien los espacios destinados al ocio varían en dimensiones dependiendo de las características de la infraestructura de cada hogar, todos cuentan con ellos. Los hogares con mayor cantidad de NNA cuentan con canchas o juegos de parque, mientras que, en aquellos más pequeños, se planifican juegos al aire libre en sus patios u otros espacios disponibles. Además de los espacios de recreación al aire libre, como complemento, algunas de las entidades cuentan con bibliotecas, salas de música, salas de televisión y equipos informáticos.

En general, se realizan deportes, se organizan juegos de postas y se celebran cumpleaños. La visita de personas voluntarias también propicia actividades que salen de la rutina habitual de las entidades, y aprovechan al máximo los espacios de recreación con los que cuentan. En algunos de los hogares, las actividades de recreación internas se complementan también con salidas a espacios públicos, donde NNA tienen contacto con otras y otros NNA.

En tres de las instituciones —con mayor influencia religiosa— se incluye la asistencia de NNA a una misa o culto como parte de la rutina semanal. En estas entidades también fue mencionada la participación de las y los NNA en reuniones religiosas. Los momentos posteriores a las celebraciones o reuniones suelen ser espacios de recreación donde NNA tienen contacto con la comunidad.

■ Distribución del cuidado

La relación entre la cantidad de NNA y las personas cuidadoras influye en la organización y las características de las formas de convivencia dentro de las entidades. Esta relación varía entre las instituciones según el modelo que adopten, sin embargo, es razonable en casi todos los casos. Solo en uno de los hogares se ha notado una cantidad insuficiente de personas cuidadoras para la cantidad de NNA albergadas(os): 4 personas adultas cuidaban a una población de 22 NNA.

Si bien la distribución de las tareas de cuidado es un rasgo único de cada hogar, en esta muestra es posible identificar que:

- En los hogares que buscan adoptar el modelo residencial pueden encontrarse varias unidades domésticas (casas) con habitaciones de

dos o tres NNA, a cargo de parejas de cuidadoras o cuidadores, o una sola unidad doméstica con varias habitaciones de dos o tres NNA, con varios cuidadores permanentes o rotativos para el grupo.

- En otros casos —mayormente en las entidades de tipo institucional— existe una única unidad doméstica con varias piezas tipo pabellón, en las cuales se distribuye a cuatro o más NNA según sexo y edad, con cuidadores a cargo de las habitaciones de manera permanente o rotativa.
- En dos hogares donde residían grupos de hermanas(os), durante el recorrido se observó que fueron preparadas habitaciones compartidas únicamente entre ellas o ellos, para que puedan permanecer juntos.

En cuanto a la disposición de las habitaciones, por lo general, una persona a cargo del cuidado suele dormir en la misma habitación que las y los albergados cuando hay niñas o niños pequeños, y lo mismo ocurre en el caso de la entidad especializada en la atención a personas con discapacidad. Es importante resaltar que, en el caso de dos de los hogares de modelo institucional, NNA compartían habitaciones con personas mayores de edad de su mismo sexo que no eran profesionales a cargo del cuidado: en la entidad especializada en la atención a personas con discapacidad y en uno de los hogares en el cual permanecen jóvenes luego de haber cumplido los 18 años.

En dos de los hogares se ha visto que, además de las personas cuidadoras, las directoras de las entidades vivían de manera permanente en la institución.

Es importante destacar, por último, que cuatro de las entidades visitadas cumplen con lo establecido por la Ley N.º 6486 respecto al modelo de atención residencial, que considera una cantidad máxima de seis NNA albergados por unidad ejecutora. Las restantes tres instituciones se mostraron reticentes a transformar su modelo de atención, y dos de estas han referido no aceptar más ingresos de NNA por haber recibido observaciones por parte de la DICUIDA ante el incumplimiento de las adecuaciones que estipula la referida ley. En aquellas donde no se contemplaba esta directriz, se encontraban residiendo hasta 22 NNA. Cabe resaltar aquí que la adopción de este modelo no responde únicamente a reducir el número de NNA en los hogares, sino que busca garantizar la atención integral de la diversidad de necesidades de cuidado que puedan tener las trayectorias de vida de las y los NNA que viven en entidades.

Convivencia

Las respuestas de las referentes han indicado de manera común que las normas de convivencia no suelen estar establecidas en un reglamento formal ni se entregan de manera escrita, sino que son más bien pautas de comportamiento de transmisión verbal de las personas adultas a NNA o entre pares. Estas suelen incluir la determinación de conductas apropiadas e inapropiadas para cada espacio, horarios, formas de relacionarse con adultos y pares, formas de vestirse, responsabilidad con las tareas, prohibición de los noviazgos, entre otras. En uno de los hogares fue aclarado que las personas jóvenes que siguen residiendo en los hogares luego de cumplir 18 años se encuentran sujetas a la firma de un acuerdo en el cual se comprometen a cumplir una serie de normas.

En una de las entidades se ha reconocido una práctica de promoción de la participación protagónica de NNA en la construcción colectiva de las normas de convivencia, en un espacio de «asamblea». En otra también se reconoció la existencia de este espacio de encuentro, específicamente cuando es necesario resolver algunas situaciones de conflicto.

En la mayoría de las entrevistas, las referentes de los hogares manifiestan que existe un relacionamiento cercano entre NNA y directoras o coordinadoras. Se ha referido que es común que las conversaciones sobre conflictos entre pares o respecto a malestares vinculados al relacionamiento con las personas cuidadoras se den a través de un acercamiento de NNA a las responsables de estas instancias, pero también es posible que busquen comunicarse con una persona cuidadora de confianza o que expresen sus inquietudes por medio de entrevistas individuales que se realizan de manera periódica en los hogares que tienen esta práctica. En otros casos, sobre todo en hogares con niñas y niños más pequeños, se ha referido que usualmente los informes sobre problemas en la convivencia suelen ser comunicados por las psicólogas que los atienden.

Igualmente, se han relevado testimonios que indican que, en ocasiones, las personas cuidadoras convocan a NNA a reuniones para tratar temas particulares que hayan llamado su atención, como conflictos entre pares, aislamiento, agresiones, entre otros. De las anécdotas recogidas en los encuentros, se ha visto que en la mayoría de los hogares existe, por parte de las personas responsables del cuidado, una observación constante de los comportamientos y las actitudes de NNA, así como una apertura a la escucha, por ejemplo, a través de entrevistas regulares, justamente con el fin de notar rápidamente si existe alguna situación irregular y hacer una intervención oportuna.

Una de las instituciones se ha destacado por la práctica de abordar, en conversación con el equipo técnico, las situaciones que pueden implicar

un desafío. De esta manera, si bien es la coordinadora quien conversa con las partes involucradas en un primer momento, luego los puntos principales recogidos en estas charlas individuales son puestos en común con todas las personas del equipo para tomar resoluciones en conjunto, considerando diferentes aristas de análisis.

Dentro de las situaciones que dieron cuenta de la efectividad de los mecanismos de protección dentro de los hogares se ha recordado en una de las entrevistas la desvinculación de una cuidadora luego de varias situaciones de conflicto que, aunque no revestían gravedad, no lograban ser resueltas a pesar de las conversaciones. Un caso crítico que reflejó la falta de estos mecanismos y la fragilidad del acompañamiento de los organismos estatales se recogió en otra de las entidades, donde fue narrada una situación pasada de abuso sexual a varias niñas por parte de un cuidador que no fue percibida por las personas responsables, y que solamente fue descubierta luego de reiterados episodios, a través del testimonio de una niña que tuvo conocimiento del hecho.

No se han relevado menciones sobre procedimientos o medidas que se den de forma anónima, de modo a resguardar a las víctimas y evitar tanto la repetición de las situaciones como las represalias.

Es importante resaltar que, en general, aunque existen espacios de comunicación entre dirección y NNA, no se identifica un acceso efectivo a mecanismos de quejas accesibles, seguros, confiables y efectivos, como prevé la ley. Además, como el único canal disponible es el de la dirección, no hay vías alternativas de reporte a otros referentes adultos. Esta falta de estrategias de comunicación puede derivar, por un lado, en el subreporte de situaciones graves o, por el otro, en la judicialización de cualquier tipo de conflicto ante la incapacidad de establecer mecanismos internos de resolución.

■ Manejo de límites

Respecto a las estrategias para poner límites, se ha visto que las formas de sanción del incumplimiento de las pautas de convivencia varían entre las instituciones. Los testimonios recogidos en algunas de las entidades denotan que las personas cuidadoras desalientan las prácticas consideradas «incorrectas», entendidas como aquellas que no sean favorables a la convivencia desde la perspectiva de las personas adultas, colocado el diálogo y la conciliación como primera herramienta para el manejo de los conflictos. En uno de los hogares se ha mencionado que, en este estadio, las directoras o coordinadoras deben «demostrar autoridad», haciendo referencia a ser firmes con los llamados de atención y las decisiones que se tomen.

Por otra parte, en algunas entidades también se ha referido que ciertas consecuencias se imponen a modo de sanción cuando se cometen transgresiones reiteradas. Estas pueden involucrar, principalmente, limitaciones en la participación de actividades grupales o en los momentos de ocio. En una de las instituciones es de lamentar que, en este caso, se manifestó el uso del espacio de la biblioteca como un lugar de penitencia, y se ha visto con preocupación la práctica de la exclusión en la distribución de regalos o la privación de objetos personales de las y los NNA para castigar. En la misma entidad, se recogieron testimonios sobre la exposición de NNA a formas de castigo degradantes, que involucran, por ejemplo, el aislamiento hasta «pedir perdón» o la obligación de permanecer largos periodos de tiempo parados o de rodillas.

Cuando ninguna de las formas de poner límites haya resultado efectiva, o en caso de que se reiteren conductas que se consideren de riesgo para la seguridad del NNA o de su entorno, se solicita a la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia la derivación del NNA a otra entidad, según lo referido por dos de las instituciones.

■ Condiciones del entorno

En todas las entidades visitadas han sobresalido las buenas condiciones de mantenimiento, limpieza y pulcritud de los espacios. Asimismo, se pudo constatar que todas cuentan con equipamiento adecuado y en buen estado. En todos los casos existía un espacio destinado a la recreación o el juego, ya sea en entidades que funcionan en edificios de grandes dimensiones o en casas pequeñas.

La ubicación de las oficinas administrativas depende del tipo de estructura edilicia de cada entidad. Aun así, en todos los casos se ha visto que estas se ubican en un área específica de ingreso relativamente restringido, generalmente compartido con el área de dirección y separada del espacio de tránsito de NNA.

De lo observado, un hecho resaltante es que existen diferencias en el nivel de apropiación de los NNA del entorno en el que viven, lo cual no se relaciona necesariamente con el modelo de atención que las entidades brindan: mientras que en algunos hogares se percibe un ambiente familiar con gran intervención de las y los NNA en los espacios comunes y las habitaciones, en otros, las estructuras edilicias y el formato de la distribución de los espacios (grandes construcciones, comedores colectivos, lavanderías industriales, pabellones, etc.) remiten más bien a ambientes institucionales, o se percibe una escasa posibilidad de intervención de las y los NNA sobre el espacio organizado por las personas adultas.

Respecto a las condiciones de seguridad, se ha notado que solamente en uno de los hogares no contaban con una supervisión para recibir a las personas que llegan de visita, sin embargo, esto no es lo común en esta muestra.

Es ineludible mencionar que, en el caso del hogar especializado en la atención a personas con discapacidad, la convivencia de NNA con personas adultas se ha percibido como poco apropiada para las y los NNA, pues no contempla una atención diferenciada acorde a su edad y tipo de discapacidad que estimule su desarrollo integral. En ese lugar se ha observado que existe un control estricto respecto a los momentos de salida al aire libre, a fin de mantener la seguridad de todas las personas. De esta manera, NNA permanecen dentro de la casa en un ambiente que puede resultar abrumador.

■ Educación e inclusión educativa

Sin excepción, la asistencia a la escuela y la promoción de NNA es una de las prioridades de todos los hogares. La pandemia de COVID-19 representó un cambio en la lógica usual de las clases, introduciendo la posibilidad de que NNA cursen la escuela a distancia, de manera virtual. Si bien esta medida sanitaria se ha tomado para resguardar la salud de la comunidad educativa, también ha impactado de manera negativa en la posibilidad de socialización de NNA en abrigo, pues ha limitado la posibilidad de tener contacto directo con sus pares. Al momento del estudio, la flexibilización de las restricciones permitió que algunos hogares opten por tomar la modalidad híbrida de clases ofrecida por las instituciones educativas para dar nuevamente a NNA la oportunidad de reintegrarse e incluso conocer a sus compañeros de clase por primera vez.

En varias de las entrevistas se ha hecho referencia a que las y los NNA que residen en las entidades presentan retrasos con relación al nivel educativo acorde a su edad, y que suelen precisar ajustes escolares. Las estrategias para garantizar los ajustes son diversas. En algunos casos, las necesidades especiales de aprendizaje son evaluadas por profesionales psicólogas y psicopedagogas, que otorgan a los equipos recomendaciones para desarrollar un acompañamiento complementario que ayude a alcanzar los objetivos de aprendizaje. Por otra parte, esta evaluación y los ajustes pertinentes pueden ser realizados por la escuela a la que asisten o, en otras ocasiones, el hogar facilita un refuerzo escolar con el acompañamiento de docentes particulares para la nivelación. También se ha mencionado en uno de los hogares que aquellos NNA que requieran de estrategias de adecuación escolar son enviados a una escuela privada, mientras que quienes no la necesitan, van a una pública.

Otra práctica incorporada por uno de los hogares con NNA en primera infancia es un programa de formación en estimulación temprana para cuidadoras, de modo a impulsar el desarrollo de diferentes tipos de capacidades y destrezas en complemento a las actividades que brinda la escuela.

Por sus características, el hogar especializado en la atención a niños en consumo de drogas es el único en el cual las clases no se cursan de manera presencial ya desde antes de la pandemia, pues el proceso de rehabilitación que la entidad sostiene requiere de un momento de permanencia absoluta en el entorno de cuidado y, además, porque por lo general los niños y adolescentes que ingresan lo hacen sin haber tenido un desarrollo escolar anterior, e inician su proceso de alfabetización recién en la entidad, con ocho o más años de edad. La entidad contó con rubros del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) para llevar adelante un programa de educación inclusiva del Servicio de Atención Educativa Compensatoria (SAEC) durante varios años, lo que resultaba positivo para los niños y adolescentes albergados, pues incluía a otros NNA de la comunidad rural en la que se encuentra el hogar, facilitando una cercanía con el entorno. Estos rubros fueron suspendidos desde el 2014 y, a pesar de varios intentos emprendidos, no fue posible recuperarlos. Así, actualmente, un profesor particular es contratado para impartir las lecciones a los niños y adolescentes albergados en un sistema plurigrado. A la par, ellos se encuentran matriculados en un colegio de un pueblo cercano donde toman los exámenes necesarios para lograr ser promovidos. La distancia de la localidad del centro urbano de la ciudad implica un desafío para garantizar este espacio educativo.

Por otro lado, la entidad especializada en la atención a personas con discapacidad cuenta con un centro de desarrollo integral con docentes del MEC —también bajo el SAEC— que imparten un programa de educación inclusiva especialmente diseñado para las personas residentes, que incluye el desarrollo de habilidades específicas según sus necesidades particulares.

Se ha observado que una de las entidades se enmarca en lo considerado como «institución total», en el sentido de que todas las actividades, incluida la escuela, son administradas formalmente por la entidad y se desarrollan en el mismo recinto que el hogar. Es importante señalar que, cuando la escuela se realiza dentro de la entidad, las posibilidades de socialización de NNA en abrigo se reducen de manera sustancial, al no contar con alternativas que impulsen vínculos diversos y sostenidos con la comunidad en la que residen.

■ Salud

Atención a la salud física

Según los relatos obtenidos, la atención a la salud física se encuentra garantizada en todas las entidades, y es una de las prioridades entre los servicios que se brindan. En la mayoría de ellas, las consultas médicas se dan a través de un sistema mixto, ya que tienen algún contacto con los servicios de salud pública (hospitales distritales, centros de salud o Unidades de Salud de la Familia) para evaluaciones básicas, vacunaciones y atenciones poco urgentes, que se complementan con alianzas con profesionales de la salud que visitan con cierta regularidad la institución o brindan atención en consultorios privados para casos que revisten mayor urgencia o implican necesidades de atención especializada.

Ocasionalmente, las consultas fuera del ámbito público se realizan de manera gratuita o con un arancel preferencial, como resultado de las redes de apoyo que las instituciones han logrado construir con los profesionales. Por otro lado, algunas áreas específicas de la atención a salud —psiquiatría, oftalmología, odontología, etc.— pueden requerir el pago de aranceles y el traslado a centros urbanos o demandan tratamientos que no cuentan con cobertura suficiente en el sistema público o se encuentran centralizados en hospitales de mayor complejidad. En solo una de las entidades, ubicada fuera del departamento Central, se refirió que el hogar depende totalmente de la oferta del sistema público. En contraste, todas las instituciones localizadas en la capital señalaron contar con seguros médicos privados para las y los NNA.

Excepcionalmente, dos de las entidades cuentan con profesionales de enfermería que se encargan de brindar primeros auxilios cuando es requerido y monitorean todos los temas vinculados a la salud de NNA residentes. Según las entrevistas, cuando no se cuenta con enfermeras o enfermeros en la entidad, los tratamientos y el suministro de fármacos suelen realizarse con orientación de profesionales médicos, bajo el monitoreo de las personas cuidadoras.

Como se ha mencionado más arriba, se ha visto que en casi ninguna de las entidades se admite a NNA con enfermedades o trastornos mentales graves, enfermedades infectocontagiosas o discapacidad cuando esta es evidente, aduciendo sobre todo limitaciones en la infraestructura de los hogares, en sus recursos financieros y en la formación técnica para brindar una atención especializada que permita garantizar el bienestar de NNA con estas características. Aun así, se han recogido anécdotas de NNA que fueron admitidos en desconocimiento de su situación de salud, y presentaron señales de enfermedad o la desarrollaron luego de ingresar al hogar, casos en los cuales las entidades movilizaron todos los

recursos a su alcance —acudiendo al sistema público o a través de sus redes de apoyo (donación de medicamentos, atención médica prioritaria, cirugías a bajo costo, etc.)— para atender las necesidades urgentes y acompañar el tratamiento en el hogar hasta donde sea posible. Cuando la situación excede la capacidad de los hogares, las entidades gestionan la derivación de las o los NNA a instituciones especializadas o quedan al cuidado del MINNA.

La atención ginecológica se considera parte de la atención médica que se brinda a NNA, y se recibe según las niñas o adolescentes manifiesten necesidad. No se han relevado comentarios sobre la atención médica a la salud sexual y reproductiva de los varones, fuera de las conversaciones sobre los enfoques de educación sexual de las instituciones.

Atención a la salud mental

En lo que respecta a la atención a la salud mental, seis de las siete entidades cuentan con algún vínculo de trabajo con profesionales psicólogas que brindan atención individual de manera periódica. En las instituciones en las que no es posible la contratación permanente de una persona encargada de esta área dentro del equipo técnico, las consultas se realizan con profesionales externos con quienes tienen alianzas, cuando se considera que resulta necesario (generalmente cuando existen conductas llamativas o que resultan desafiantes para las personas encargadas del abrigo, que activan este criterio). La única entidad que no cuenta con vínculos cercanos con este tipo de profesionales depende de la disponibilidad de los equipos técnicos de instituciones estatales —por ejemplo, del Ministerio Público o de la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia—, cuya atención es solicitada con el mismo criterio anterior: cuando se identifican conductas «raras» o «problemáticas».

Si bien la residencia permanente de profesionales de psicología no debería ser entendida como una condición para el funcionamiento de los hogares, sí se hace necesario tomar en cuenta la pertinencia de una relación estable con psicólogas o psicólogos, un seguimiento continuado de los procesos, y un acceso efectivo de cada NNA a procesos psicoterapéuticos, sin que estos estén condicionados por el juicio de las personas cuidadoras sobre la urgencia o no de asistir a un servicio de salud mental. Por otro lado, se ha visto que la contratación de especialistas permanentes en las instituciones alienta a la consecución de espacios grupales de contención y recreación que resultan beneficiosos para NNA.

En tres de los hogares se ha mencionado que, si existe una necesidad de atención psiquiátrica, se acude al servicio público y se asegura

rigurosamente la continuidad del tratamiento. Es común que en las entrevistas se haga referencia a las dificultades para acceder a servicios públicos de salud mental, sobre todo en las localidades más distantes a la capital, y a la falta de una política pública de salud mental que incluya la atención a NNA.

La situación de rehabilitación por consumo de drogas era atendida únicamente por una entidad especializada en esta muestra, donde se ha manifestado que el abordaje de la salud tiene en cuenta un sistema holístico que se vale de diferentes herramientas, teniendo en cuenta las dimensiones físicas, emocionales, mentales y espirituales de los niños y adolescentes. En este sentido, el hogar garantiza atención psicológica y psiquiátrica —cuando así se prescribe en el proceso de transición entre la unidad de desintoxicación programada y el centro de rehabilitación—, atención médica integral, y se incorporan la naturaleza y los trabajos en el campo como parte del esquema terapéutico.

■ Educación sexual

En lo que respecta a las conversaciones institucionales sobre la sexualidad y la educación sexual que se imparte en los hogares, se ha relevado que todas ellas consideran este tema como parte de los elementos a tener en cuenta en la atención, sin embargo, desde puntos de vista muy diversos que podrían enmarcarse aquí en tres modelos de abordaje, de manera no excluyente.

1. En algunas instituciones se adopta una perspectiva conceptual biologicista y biomédica, con un abordaje informativo y preventivo sobre los riesgos inherentes a la actividad sexual, sobre todo respecto a la prevención de embarazos no deseados y de infecciones de transmisión sexual (ITS). Estas charlas suelen ser periódicas, pero de escasa frecuencia (una vez al año o más), impartidas en formato presidium (con una persona a cargo de impartir contenido a una audiencia) generalmente por médicos, enfermeras(os) o psicólogas(os). Este enfoque busca informar, pero no «inculcar la sexualidad».
2. Otra de las improntas identificadas es la religiosa, desde la cual se imparte la sexualidad desde un enfoque moralizante, que otorga rasgos estereotípicos apropiados para varones y mujeres, y se centra en la función procreadora de las relaciones sexuales. Se ha identificado esta perspectiva en un hogar en particular, donde la directora —que cuenta con un rango religioso— es quien lidera la conversación con adolescentes mujeres a partir de los 12 años o en su menarquía.

3. También se ha reconocido un modelo que busca ser integral y sistemático. En este modelo se combinan charlas médicas sobre anatomía, desarrollo del cuerpo e ITS con espacios de abordaje psicoemocional del tema, donde se conversa sobre las cualidades positivas y las posibilidades de placer que se enmarcan en la sexualidad. Sumado a esto, se dan espacios de conversación individual y espontánea con las personas cuidadoras sobre las experiencias propias, considerando las posibilidades de experiencias de violencia sexual anteriores de NNA que viven en entidades y sus procesos propios de desarrollo individual.

A diferencia de la edición anterior de este diagnóstico²⁴, en esta muestra se ha relevado la buena práctica de la institución que atiende a personas con discapacidad en cuanto al abordaje de la sexualidad, pues este es un tema que la institución tiene conversado y es identificado como de interés para la población albergada, por lo cual es abordado de manera intencionada.

En la mayoría de las entidades donde residen adolescentes se ha hablado de una «prohibición del noviazgo» que implica el control sobre sus interacciones de modo a evitar prácticas sexuales tempranas, restringiendo la socialización e incluso evitando que mujeres y varones realicen actividades cotidianas de manera conjunta. En uno de los hogares se ha manifestado que, aunque el noviazgo se encuentra restringido, la entidad presta una especial atención a evitar posibles situaciones de abuso sexual entre pares. En este sentido, también se ha identificado en varios hogares una preocupación por las limitaciones de los equipos de cuidado para atender y abordar el abuso sexual en NNA, y por la necesidad de mejorar su capacidad de intervención y la agudeza de la observación de situaciones de violencia que puedan darse entre pares.

Uno de los evidentes retos para las entidades es el planteamiento de temas vinculados a las orientaciones sexuales y las identidades de género, que cuanto menos resulta escaso. Cabe destacar que donde han manifestado no tener conversaciones institucionales respecto a la sexualidad fue principalmente en las entidades que atienden a niñas y niños de primera infancia o hasta los 8 años. Así, los espacios de educación sexual no tienen lugar de manera intencional y, aunque se valora su importancia, este elemento no se incorpora en la atención. Asimismo, se ha referido que las conversaciones respecto a la sexualidad se dispararon institucionalmente en especial ante la preocupación por

24 Sarta, A. y Sánchez (2020). *¿Cómo protegemos cuando protegemos? Mapeo de servicios de atención integral en entidades de abrigo*. ENFOQUE Niñez.

conductas que habían resultado llamativas para las personas cuidadoras por haber notado indicios de abuso sexual sufrido antes del ingreso, es decir, al haber surgido la necesidad de atender las consecuencias de las situaciones de violencia sexual contra NNA.

■ Mantenimiento del vínculo familiar

Dada la separación de NNA de su familia —como una medida cautelar de protección—, es tarea de los programas de cuidado alternativo, y en particular de las entidades de abrigo, entablar un trabajo de mantenimiento del vínculo familiar, con miras a la reintegración a su familia (nuclear o ampliada). El mantenimiento del vínculo encarna el desafío de abordar un proceso terapéutico que involucra a NNA y su entorno afectivo desde diferentes aristas, una tarea compleja que requiere del compromiso de un equipo técnico interdisciplinario.

Recordemos que la Ley N.º 6486/2020 establece que cada entidad debe contar con un equipo técnico interdisciplinario —compuesto por profesionales especializados en las áreas de psicología y trabajo social, capacitados y con experiencia en materia de derechos de la niñez y la adolescencia—, que tendrá entre sus funciones, además de la atención integral NNA y el seguimiento a la situación jurídica, la búsqueda y localización de las o los miembros de la familia nuclear, ampliada o del entorno afectivo cercano de NNA y el trabajo terapéutico para preservar y fortalecer el relacionamiento de la NNA con aquellas personas, evaluando si las condiciones para su retorno al entorno familiar son acordes a su interés superior. En este punto es relevante mencionar que el trabajo de mantenimiento del vínculo no debe ser prescindido por no existir condiciones para la reintegración familiar, pues en tales casos, aún podría ser posible promover acciones de relacionamiento que sean respetuosas con los afectos y la historia de vida de NNA.

Tres de las siete entidades de la muestra alcanzada por este estudio contaban con equipos técnicos constituidos por psicólogas y trabajadoras(es) sociales. En la mayoría de las entidades restantes se ha manifestado que se valora la importancia de contar con un equipo interdisciplinario y reconocen que hacerlo potenciaría su capacidad de atención, sin embargo, se ha expresado que los limitados recursos económicos no permiten poder cumplir con el anhelo de contar con profesionales que presten servicios en las entidades de manera permanente.

En particular, se ha declarado una mayor dificultad para la contratación de trabajadoras(es) sociales, pues —a diferencia de las y los profesionales de psicología— no es posible realizar con ellas o ellos consultas puntuales. Se ha señalado que este trabajo suele ser articulado con la Defensoría

o el MINNA, y se impulsa desde el hogar a través de las directoras o personal de administración, pero que es de notarse la diferencia que puede implicar el trabajo social en la agilidad de la resolución de las causas judiciales, pues impulsa la labor de localización y relacionamiento con las familias.

En todos los casos, se ha afirmado que las entidades realizan un esfuerzo por entablar un contacto entre NNA y su familia cuando logran localizarlas. Sin embargo, se han observado diferentes posiciones respecto al proceso de vinculación familiar que se reflejan en el abordaje del relacionamiento familiar (procesos de búsqueda y localización, comunicaciones, visitas, informes, promoción de la reintegración), y resultó evidente que el proceso de reintegración familiar varía en éxito según el perfil de la población y de la institución.

En varios de los hogares se busca generar un relacionamiento con la familia de las o los NNA a través del contacto personal, la conversación con referentes de la familia extensa y las visitas, con miras a evaluar si existen posibilidades de reintegración, aunque no siempre con herramientas suficientes por la falta de constitución de equipos técnicos. En las entidades que siguen este paradigma de trabajo, se ha referido que se pretende que el relacionamiento ocurra en el marco del proceso de fortalecimiento de un vínculo, evaluando las estrategias más pertinentes en cuanto a los medios para la comunicación entre NNA y sus familias, la frecuencia de las visitas y la duración de los encuentros.

Atendiendo a este criterio, por ejemplo, en uno de los hogares aceptan visitas únicamente cuando existe una orden judicial de relacionamiento, en base a experiencias negativas que han tenido cuando las visitas se realizaban sin un objetivo claro. Cabe destacar que en algunos hogares las acciones de búsqueda y localización no pueden ser concretadas, a pesar de que se lo propongan, debido a la falta de medios económicos y humanos para realizarlas.

En otras entidades, aunque el trabajo de mantenimiento del vínculo sea realizado, este proceso no siempre tiene lugar en un sentido terapéutico ni se lleva adelante teniendo como norte la promoción de la reintegración familiar. Si bien no se ha observado una reticencia al contacto de NNA con sus familias en estos casos, sí se han relevado expresiones estigmatizantes respecto a las familias por parte de las personas referentes de las instituciones, que las describen lejos del concepto de lo que se corresponde con lo que desde el criterio de las entidades puede considerarse una *familia*. Las valoraciones sobre las condiciones de vida que experimentan los entornos familiares de NNA muestran una gran dificultad para comprender la complejidad de los factores desencadenantes de la violencia o falta de cuidado ejercidos contra NNA, y dan cuenta de una posición de juicio que no contribuye

a las posibilidades de fortalecimiento del entorno de NNA para lograr su reintegración e impactan sobre la identidad de NNA al prevalecer narrativas sobre sus carencias.

En este segundo tipo de entidades, se ha observado que las visitas se realizan como una actividad más en la rutina (por ejemplo, estableciéndose un «día de visita» para las familias). Por otro lado, en dos de las entidades que responden a este paradigma se han relevado expresiones que indican un relacionamiento entre la entidad y las familias mediado por la entrega de insumos materiales, con características asistencialistas de atención.

Resulta llamativo que en las entidades que comparten estas características de vinculación con las familias también es posible observar la presencia de jóvenes que permanecen en la institución luego de haber cumplido la mayoría de edad, con largos tiempos de estancia en los hogares (se han referido ejemplos «de toda la vida»). Esta permanencia suele darse en una lógica institucional, que imprime una relación de dependencia al carecer los jóvenes de vínculos sociales para establecer una vida independiente.

Si bien estas posturas de resistencia al mantenimiento del vínculo de NNA con sus familias o comunidades y a la permanencia prolongada de ellas y ellos en la entidad parecieran ser, en ocasiones, posiciones radicales, es importante ampliar la comprensión respecto a las intenciones que subyacen a ellas. Muchas veces, la reticencia de las entidades a impulsar los procesos de reintegración familiar tiene que ver con experiencias negativas de repetición o agravamiento de las circunstancias de vulneración que generaron la medida de abrigo y, por lo tanto, responden a un total compromiso de sus equipos con el cuidado, la contención y el bienestar de NNA y a una intención de protección que, sin embargo, necesita ser revisada.

En todos los casos, el punto en común indicado por las personas referentes en sus manifestaciones respecto a la reintegración familiar fue la identificación de la falta de políticas públicas orientadas a fortalecer y acompañar a las familias hacia la superación de las situaciones de vulnerabilidad que provocaron la separación, y que de esta manera se garantice un retorno seguro para NNA.

■ Relación con la comunidad

Los puntos de contacto con la comunidad son verdaderamente escasos, restringiéndose casi exclusivamente a la escuela, al acceso a los servicios de salud y a algunas salidas recreativas a espacios públicos. Ciertamente, puede hablarse de una clausura —no siempre voluntaria— de las

instituciones a las actividades externas, sobre todo porque no cuentan con estrategias para impulsar una mayor integración a la comunidad en la que se insertan.

La principal relación que mantienen las y los NNA con la comunidad se desarrolla en el marco del proceso de escolarización. No obstante, en algunas de las entidades este tipo de relaciones se extendía también a visitas de colegios y universidades o a la participación de celebraciones religiosas, que constituyen espacios de socialización sumamente importantes, pero que no permiten la construcción de vínculos sostenibles.

En prácticamente todos los casos, el espacio de interacciones de los hogares se reduce a su espacio físico e institucional, observándose una casi inexistente relación con otras áreas o lugares de la comunidad. Las salidas son muy limitadas y pocas veces se comparten actividades que no sean aquellas de recreación en parques o espacios públicos, generalmente entre los mismos NNA que residen en el hogar. En ningún caso se ha mencionado vinculación extraescolar con otros grupos de NNA —salidas a actividades culturales en la comunidad, participación de talleres o colonias de vacaciones, articulación con organizaciones de NNA, entre otros—, situación que no solo repercute sobre las posibilidades de socialización, sino además sobre la ciudadanía de NNA, el reconocimiento de su autonomía progresiva, la configuración de su identidad social, el desarrollo de su capacidad de agencia colectiva y su participación protagónica.

La pandemia de COVID-19 exigió la suspensión de las actividades externas, a raíz de las medidas sanitarias de contención del contagio. Las personas referentes han afirmado el daño emocional que este hecho imprimió en las y los NNA que viven en los hogares.

■ Egreso

En lo que respecta al egreso, se identifican tres situaciones dependiendo de las características de la entidad y del perfil de las y los NNA que atiende:

- Algunas de las entidades emprenden esfuerzos por conseguir un egreso rápido, ya sea a través de la identificación de condiciones favorables a la reintegración o, en su defecto, el inicio de los trámites de adopción. Esta característica es más común en aquellas que atienden niñas y niños de hasta 8 años;
- En otras entidades, es habitual que el egreso ocurra únicamente a partir de la mayoría de edad, y se observan dos abordajes:

1. Fomento de la permanencia de las(os) jóvenes en la entidad pasados los 18 años, ofreciéndoles vivienda y apoyo laboral/profesional en un paradigma que extiende los alcances del abrigo o incluso «promoviéndolos» como personas cuidadoras;
 2. Estimulación de la independencia, otorgando este apoyo en clave de elementos para adquirir autonomía y decidir el momento de mudarse, o buscando algún familiar por fuera de la entidad que haga de «tutor»;
- Por último, en el hogar especializado en la atención a personas con discapacidad no existe un proceso de egreso, la permanencia de los residentes suele ser de por vida, pues los vínculos familiares suelen disiparse luego de la internación.

En las entrevistas se ha dicho que los egresos suelen darse con levantamiento de abrigo cuando ocurren antes de que cumplan los 18 años y que, una vez cumplidos, el sistema de justicia «se desentiende» de los casos. También se manifestó que existen ocasiones en que las o los adolescentes «abandonan» el hogar sin que exista este proceso de egreso formal.

Aun cuando el perfil de la población que ingresa a las entidades no suele incluir adolescentes, la lentitud de los trámites judiciales que permitirían resolver la situación de vida de niñas y niños deriva en la permanencia de ellas y ellos en las instituciones hasta su adolescencia. Se destacó que, cuando esto ocurre, el egreso es el momento más difícil del proceso, pues cuando no hay condiciones de retorno ni de adopción, no hay espacios alternativos que los contenga, prepare y acompañe en el inicio de una vida independiente. Las y los jóvenes que egresan de los hogares con 18 años cumplidos lo hacen con algunas desventajas frente a otros, como, por ejemplo, no haber construido lazos familiares o comunitarios que sirvan de redes para insertarse en el mercado laboral. Es más, al no existir medidas de inclusión que allanen el camino respecto a estas desventajas sociales, deben competir en una supuesta igualdad de condiciones que les desfavorece.

Solo en una de las instituciones —aquella que cuenta con un equipo de cuatro trabajadores sociales para sus diferentes iniciativas sociales— se ha referido un plan de egreso estructurado que se acompaña con la búsqueda de pasantías laborales. Igualmente, los varones que siguen ahí después de cumplidos los 18 años reciben apoyo económico y la posibilidad de la permanencia en una residencia de la entidad. Aunque en las demás instituciones no se cuenta con esta misma estructura, en todas se busca brindar un acompañamiento individualizado a aquellas(os) adolescentes que estén por cumplir o hayan cumplido la mayoría de edad dentro del hogar, buscando facilitar oportunidades de estudios terciarios o universitarios y empleo.

■ Seguimiento posegreso

Todavía necesita ser fortalecida la etapa de monitoreo tras el egreso. En las entrevistas ha quedado claro que realizar este seguimiento sistemático posegreso excede la capacidad de las entidades de abrigo, y estas manifiestan preocupación porque se garantice desde el Estado que este proceso cuente con un acompañamiento efectivo para la protección y el desarrollo de las y los NNA. Las entidades que aún no han podido conformar un equipo técnico tienen la expectativa de incluir este seguimiento sistemático entre las funciones de ese equipo, si lo conforman.

Se han relevado varias expresiones respecto a la variabilidad de este contacto posterior, pues seguir manteniendo un vínculo con el espacio depende de la voluntad de las familias o de las y los NNA que egresan. En las situaciones de adopción, es usual que no exista un contacto posterior, sobre todo cuando se trata de niñas o niños pequeños, y la tarea del seguimiento queda totalmente a cargo del Centro de Adopciones.

En algunos casos, son compartidos logros o noticias positivas, mientras que, en otros, no se vuelve a saber sobre la situación de quienes egresan. En algunas de las instituciones, este vínculo continúa a través de la provisión de asistencia a las familias, como kits de alimentos y otros insumos. También se han recibido comentarios sobre NNA que vuelven a comunicarse con las o los cuidadores de las entidades ante nuevas vulneraciones, una vez que regresaron al entorno familiar.

Otra preocupación compartida por las personas referentes es que no siempre se garantiza que el regreso de NNA a su entorno familiar se dé asegurando la superación de las situaciones de vulneración ni garantizando que las condiciones de reinserción no presenten nuevos riesgos. En este sentido, se manifestó que el trabajo de reintegración no suele ser acompañado por el fortalecimiento de la familia, una tarea que compete a los organismos del Estado según lo dictado por la Ley N.º 6486. Se han recordado anécdotas de reintegraciones que fracasaron por hacerse sin un monitoreo, en los cuales NNA tuvieron que regresar a una situación de abrigo. Así, en algunos hogares existe intranquilidad y reticencia hacia la reintegración familiar.

Adicionalmente, preocupa la continuidad del trabajo terapéutico, que puede ser cortado abruptamente según los tiempos judiciales. De esta manera, procesos de tratamientos médicos, de terapia psicológica o avances en el ámbito educativo pueden verse discontinuados cuando no es posible sostenerlos a través de un seguimiento desde el Estado.

6.5 Rasgos de la «atención especializada»

En este relevamiento, dos de las entidades han manifestado brindar una atención dirigida a poblaciones con características de vulnerabilidad específicas: una de ellas, a personas con discapacidad de todas las edades, incluidos NNA, y otra, dirigida a niños y adolescentes varones en situación de consumo de drogas. En los demás casos, no se ha referido una «especialización», sin embargo, en este apartado se agrega un análisis sobre las características de la atención otorgada a NNA víctimas de violencias sexuales, por ser un grupo de representación transversal en las entidades de abrigo, debido a sus altos índices de perpetración del abuso sexual en Paraguay²⁵.

■ Atención a NNA con discapacidad

De todas las entidades visitadas, solo el hogar especializado en la atención a personas con discapacidad contaba con ajustes en cuanto a su infraestructura y funcionamiento para esta población. En los demás casos, se ha respondido siempre que la admisión de NNA con discapacidad sobrepasa la capacidad de las instituciones, tanto en infraestructura como en recursos económicos y profesionales, por lo que generalmente suelen ser derivados a entidades especializadas.

En algunas instituciones se han dado excepciones: se han narrado anécdotas sobre NNA cuya discapacidad —o enfermedad grave o crónica— fue diagnosticada tiempo luego de la admisión, por lo cual se resolvió evaluar cuáles eran las posibilidades concretas de brindar la atención necesaria y fue tomada la decisión de cómo continuar. Cuando esta decisión implica la continuidad de la atención en el hogar, esto representa un desafío para las instituciones, pues implica realizar ajustes en la organización de la casa, la distribución de tareas en los equipos, y movilizar de recursos específicos.

La institución que tiene como población específica de cuidado a las personas con discapacidad es de gran capacidad y alberga alrededor de 70 personas de todas las edades. El lugar cuenta con un amplio

25 Según datos proveídos por el Ministerio Público al Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia (CDIA Observa), solo en el año 2019, se han reportado a la Fiscalía 3.330 denuncias de abuso sexual en NNA de 0 a 13 años y 949 de estupro contra adolescentes de 14 a 17 años. Entre los años 2013 y 2020, 28.946 causas por los hechos punibles de abuso sexual en niñas y niños, estupro, pornografía relativa a NNA, proxenetismo y trata de personas contra NNA fueron iniciadas por el Ministerio Público. Del total, el 65,8% correspondió a casos de abuso sexual contra NNA de 0 a 13 años, seguido de un 16,0% de casos de estupro.

equipo técnico multidisciplinario presente de manera permanente para garantizar la atención integral, con énfasis en el ámbito de la salud. Al momento de la entrevista, residían allí cinco NNA, en convivencia con las personas adultas. Esta situación ha sido reiteradamente observada por la DUCIDA, pues se considera que no constituye una condición adecuada para la atención del desarrollo de las y los NNA. Esta orientación ha derivado en la decisión institucional de no admitir el ingreso de NNA.

La entidad tiene la particularidad de ser de larga estadía, es decir, está preparada para albergar a las personas por un periodo de tiempo prolongado o de manera permanente, prácticamente sin experiencias de reintegración familiar. El mantenimiento del vínculo de NNA con discapacidad presenta desafíos específicos, pues la localización y el sostenimiento del contacto con las familias suele revestir mayores dificultades y, cuando es posible, implica un trabajo de fortalecimiento de las familias respecto a las percepciones sociales de rechazo a la discapacidad y también demandan un apoyo material particular. En este sentido, para futuras investigaciones queda abordar cómo puede ser garantizado el relacionamiento familiar en un vínculo estrecho, aunque no existan condiciones para la reintegración de NNA con discapacidad a su familia.

Es importante señalar como un aspecto de interés que, de entre los hogares que formaron parte de este estudio, la entidad especializada en la atención a personas con discapacidad fue una de las que refirió mayor diversidad de apoyo estatal: cuenta con articulaciones relativamente sostenidas con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), el MEC, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Defensa Pública (MDP) y, en menor medida, con el MINNA.

■ Atención a NNA en situación de consumo de drogas

Solo una de las entidades visitadas realiza atención a NNA en situación de consumo de drogas. Esta alberga exclusivamente a niños varones de 9 a 14 años y cuenta con un modelo de abordaje de tipo «comunidad terapéutica» en un área rural, desarrollado para la atención de las secuelas del consumo una vez controlada la situación de adicción a drogas. Entonces, el requisito para el ingreso es haber sostenido un proceso de desintoxicación previo en el Centro Nacional de Adicciones.

El objetivo de la atención en el centro es lograr una rehabilitación integral que contemple las dimensiones físicas, mentales y espirituales de un grupo pequeño de niños y adolescentes varones por un periodo de tiempo corto. Así, se prioriza un trabajo en profundidad realizado en una población pequeña —de hasta ocho niños o adolescentes— en un

tiempo relativamente corto, que en pocos casos excede el año y medio. En este sentido, aunque la Ley N.º 6486 rige el trabajo en la entidad, se ha manifestado que el tiempo máximo de estadía que establece la normativa no puede ser aplicado en este caso porque el proceso de rehabilitación no puede tener lugar en los seis meses estipulados.

Aunque no se acepta el ingreso de adolescentes, algunos de los albergados sobrepasan el límite de edad del perfil de admisión antes de lograr su egreso. Se ha mencionado que la institución mantiene una rigurosidad sobre los criterios de ingreso para asegurar la calidad y pertinencia de la atención.

Una de las dificultades referidas en este tipo de atención especializada tiene que ver con las complejidades de la planificación del proceso de egreso, pues la población a la que atienden llega con rasgos de una desvinculación familiar prácticamente irreversible. Ante la imposibilidad de la reintegración, las alternativas de cuidado posterior al tiempo de permanencia en el centro son reducidas: la adopción de niños mayores de ocho años y de adolescentes aún tiene bajos índices, el acogimiento familiar todavía necesita un fuerte impulso para constituirse en una forma prioritaria de cuidado para esta población y el Estado no cuenta con programas que coordinen servicios para apoyar y contener un proceso de independencia de los adolescentes con este perfil.

La articulación más importante de la entidad es con el MINNA, sobre todo a través del Programa de Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle (PAINAC).

■ Atención a NNA víctimas de violencias sexuales

Si bien en esta muestra ninguna de las entidades reconocía como su perfil de ingreso el de NNA víctimas de violencias sexuales, en prácticamente todos los casos se han recogido anécdotas sobre los desafíos de atender a NNA en esta situación. En seis de los siete hogares se ha manifestado que han recibido o reciben NNA sobrevivientes de diferentes formas de maltrato y abuso, sobre todo de abuso sexual contra niñas, sin embargo, no se refirieron protocolos específicos diseñados para ese efecto. En todas las entidades se ha afirmado que se busca otorgar una atención individualizada a cada NNA en abrigo, no obstante, las narrativas respecto a casos concretos que ocurrieron en el pasado apuntan a que esto no necesariamente implica una atención terapéutica profesional con todas las herramientas integrales e interdisciplinarias que requiere el abordaje de estas situaciones particularmente complejas.

Así, aunque en todas las entidades se identificó la existencia de necesidades particulares derivadas de las situaciones de vulneración

que afectan la autonomía sexual de NNA, cuando se trata de la atención que se les brinda, esta no resulta igual de accesible en todos los hogares. Esta diferencia en la atención podría deberse a que el modelo de abordaje de las situaciones de violencia sexual varía según el paradigma de trabajo de cada institución, o porque los recursos para la contratación de profesionales que puedan llevar adelante esta tarea son insuficientes. Además, podría ser consecuencia de una falta de orientación, acompañamiento y monitoreo desde el ente rector estatal respecto a los lineamientos para atender este tipo de circunstancias desde un enfoque respetuoso de los derechos humanos.

Respecto a los modelos de abordaje, se han recogido expresiones que sugieren un amplio espectro de formas de intervención que dependen del paradigma de cuidado en el que se enmarca la institución y el tipo de práctica de la fe:

- Acompañamiento centrado en las creencias religiosas —con fuertes estereotipos de género— que incentiva el perdón al agresor y el olvido del pasado sin brindar atención psicoterapéutica;
- Abordaje que otorga atención psicológica a todas y todos las y los NNA teniendo como punto de partida la situación de «trauma» con que se considera que indefectiblemente ingresan; y
- Atención psicoterapéutica que soporta el acompañamiento del equipo cuando se evalúa su necesidad, por ejemplo, para evitar las posibilidades de transferencia de las experiencias de violencia a sus pares.

Sin embargo, incluso en las entidades que se ubican desde el enfoque de derechos en un paradigma de atención integral, la disponibilidad de recursos financieros es una limitación para ofrecer el tipo de acompañamiento que quisieran. En la mayoría de los hogares no se realizan evaluaciones psicológicas iniciales en el ingreso porque no cuentan con equipos técnicos y los procesos terapéuticos deben ser llevados adelante por psicólogas externas a las instituciones. Debido al elevado costo que estos implican para los presupuestos institucionales, esta atención suele tener lugar únicamente en casos que revistan alguna severidad evidente.

Finalmente, una situación poco contemplada en las conversaciones tiene que ver con el acompañamiento de los equipos al mantenimiento del vínculo cuando la agresión sexual tiene origen en el núcleo familiar, lo cual plantea desafíos y alternativas que vale la pena seguir explorando.

6.6 Buenas prácticas identificadas

Con el objetivo de registrar hitos en las pautas de cuidado o experiencias exitosas en el acompañamiento de las entidades, fueron recopiladas experiencias que, al ser visibilizadas, pueden contribuir a que otras entidades las repliquen y adapten a sus contextos. A continuación, presentamos algunas de estas buenas prácticas.

- La flexibilidad y capacidad de articulación de los equipos para adaptarse a las particularidades que demande la atención de cada NNA, considerando su gran diversidad y los diferentes entramados que sus historias de vida configuran como necesidades durante su estadía en una entidad de abrigo. De esta manera, es posible evitar la derivación a entidades «especializadas» y se logra la inclusión de NNA en ambientes familiares. Que esto ocurra no depende solamente de la cantidad de recursos financieros con los que cuentan las entidades, sino además de las redes de apoyo comunitarios que movilizan.
- La relevancia que algunas instituciones otorgan a establecer un trabajo coordinado que apunte a priorizar los espacios de comunicación al interior de los equipos. Esto se ha reconocido como un elemento que contribuye a tomar decisiones que contemplen diferentes puntos de vista para la resolución de conflictos, y evita la sobrecarga de la determinación de las rutas de acción sobre las directoras o coordinadoras de los hogares.
- La creación de mecanismos internos de registro es una práctica interesante para nutrir los legajos de NNA, permitiendo que estos pasen de ser un archivo administrativo para contar una historia sobre el tiempo que ellas y ellos permanecen en abrigo, constituyéndose en un soporte para su memoria e identidad.
- La participación de NNA en la disposición del espacio físico de la entidad observada en alguna de las entidades. Así, se facilita una apropiación del entorno y se configura un sentido familiar del hogar.
- La formación en un enfoque de derechos humanos y de género no es excluyente a la fundamentación religiosa para algunas instituciones, lo cual permite el respeto de las identidades diversas y el abordaje respetuoso de las consecuencias de las violencias sexuales.
- La predisposición de algunas de las entidades para combinar diferentes estrategias de vinculación para el mantenimiento del vínculo familiar: comunicación por mensajes, llamadas telefónicas, videollamadas y visitas). Además, se destaca que, en estos hogares, este proceso es considerado como parte de un objetivo intrínseco a

su misión como entidades de abrigo, y no solo como una actividad más dentro de la rutina de NNA, o una actividad prescindible en su misión institucional.

- La práctica de impulsar la búsqueda de familias tutoras dentro de la comunidad que sostengan un proceso gradual de egreso de los chicos que cumplan 18 años, partiendo de un relacionamiento acompañado por la entidad. Esto puede incentivar el desarrollo de la autonomía para la vida independiente cuando no fue posible la reintegración, sin perder una referencia de apoyo familiar.
- El aprendizaje continuo, la flexibilidad y el compromiso con los procesos individuales no son solo cualidades que se espera que las personas que aspiran a trabajar en los hogares tengan, sino que la experiencia de algunas de las instituciones demuestra que son capacidades que se cultivan fortaleciendo los equipos, dotando a las y los profesionales de oportunidades de capacitación, un ambiente de trabajo abierto a la escucha, una visión compartida de profesionalización del cuidado y espacios de diálogo sostenidos.
- El reconocimiento de las limitaciones en la atención es clave para lograr superarlas, tomando en consideración las recomendaciones y entablando articulaciones para potenciar las capacidades institucionales de las entidades.

6.7 **Articulación de las entidades con organismos y entidades del Estado**

Según lo señalado en las entrevistas, la relación más estrecha y próxima con alguna institución del Estado se da con la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia. Las entidades suelen mantener una comunicación constante con sus referentes quienes —respecto a otras instancias— son las que realizan visitas de manera regular. Además, se ha mencionado la vinculación sostenida con el MSPBS, el MEC, la Senadis o el Centro Nacional de Adicciones como otras instituciones que acompañan, a través de sus servicios, la atención ofrecida en las entidades. Sin embargo, todas las personas entrevistadas coinciden en indicar que el acceso a los servicios no es permanente, fluctúa en calidad y no es universal.

Por otro lado, en las entrevistas se ha buscado profundizar en lo que respecta a la relación de las entidades y DICUIDA, por ser esta la instancia rectora del cuidado alternativo. Se ha mencionado que esta vinculación tiene lugar principalmente en tres situaciones: los procesos

de fiscalización de las entidades, el pedido de informes de actualización sobre las o los NNA albergados y los espacios formativos o de diálogo cara a cara (que en los últimos tiempos se dio principalmente alrededor de la implementación de la Ley N.º 6486, aunque también se han mencionado encuentros para conversar sobre las características del trabajo de mantenimiento del vínculo familiar).

En algunas de las entrevistas también se han recordado experiencias de colaboración entre la DICIUDA y los equipos de los hogares en el proceso de mantenimiento del vínculo familiar de las y los NNA albergados. Es de notar que las entidades más orientadas al modelo de abrigo residencial son las que referencian este trabajo articulado, mientras que aquellas que tienden al modelo institucional relatan haber percibido presiones por parte del MINNA, y expresan incomodidad ante las exigencias del ente, lo que incluso las ha llevado a decidir no dar lugar a nuevas admisiones. En este sentido, se ha manifestado que las observaciones a las entidades de abrigo son constantes, pero que no se condicen con un apoyo técnico ni financiero para fortalecerlas, en miras a cumplir las mejoras que el Estado les demanda.

Sea cual fuera el paradigma de trabajo de las entidades, fue común recoger narrativas acerca de una contradicción que perciben en las exigencias del Estado: por un lado, se demanda la reducción de la cantidad de NNA —en el impulso de un proceso de desinstitucionalización— pero, por el otro, a través de sus agentes insiste en que las entidades sigan recibiendo derivaciones, incluso a pesar de tener poblaciones por encima de sus capacidades.

En cuanto al sistema de justicia, si bien se constata una debilidad en la garantía de la debida diligencia por la lentitud de resolución de los procesos judiciales —elemento que también se contradice con el propósito planteado y compromete el principio de transitoriedad del cuidado alternativo—, al mismo tiempo se avizoran con esperanza algunas señales de cambio desde la implementación de la Ley N.º 6486.

El campo burocrático paraguayo todavía adolece de una escasa racionalización, lo que se traduce en que el impulso de los procesos en las diversas instancias implicadas dependa en gran medida de la impronta individual que cada operadora y operador del sistema otorga a sus funciones. Esto, además, puede afectar una óptima articulación entre todos los organismos del Estado y ralentiza los trámites necesarios tanto para garantizar el acceso a servicios en favor del bienestar de NNA durante su permanencia en los hogares como para resolver su situación de vida.

Por último, cabe mencionar que la articulación parece ser menos frecuente y con más complejidades cuando se trata de instituciones

de gobierno local, como las gobernaciones y municipalidades. Aunque estos organismos brindan una asistencia más bien puntual a los hogares, esta no se inscribe en mecanismos que busquen consolidarse en el tiempo y que propicien resultados sostenibles, mensurables y de largo aliento.

6.8 Desafíos de la pandemia

Al igual que en los hogares familiares, la pandemia de COVID-19 trajo consecuencias para las entidades de abrigo en la economía, la educación y la salud, así como en las oportunidades de recreación de NNA. Sumado a esto, la organización interna en cuanto a la distribución de personal y de actividades se vio modificada por las constantes cuarentenas. De igual modo, las posibilidades de iniciar o continuar los trabajos de mantenimiento del vínculo familiar de NNA también se vieron limitadas, pues tanto los procesos de búsqueda como los de relacionamiento fueron obstaculizados por las medidas sanitarias. Solo en una de las instituciones se refirió haber elaborado una estrategia para contrarrestar las dificultades para el relacionamiento familiar, aplicando el uso de medios telemáticos. Sin duda, las medidas sanitarias también impactaron en la duración de los procesos judiciales, alargando el tiempo de estadía de NNA en las entidades.

- **Economía.** En este plano, los impactos fueron considerables. Las instituciones se vieron obligadas a suspender actividades de recaudación, así como también percibieron una importante disminución en los aportes económicos y las donaciones de insumos que solían recibir. Por otra parte, en las instituciones de mayor población y rotación de personal, la utilización de elementos de bioseguridad significó el aumento del presupuesto destinado a limpieza, y la modalidad virtual de educación trajo una mayor demanda de equipos informáticos para garantizar que todos las y los NNA puedan continuar asistiendo a clases, lo cual requirió una inversión cuando menos inesperada. En algunos casos, la situación económica desfavorable generó una preocupación por la continuidad de los servicios, pero todas las entidades pudieron superar las dificultades finalmente, movilizando redes y apelando a la solidaridad. Aun así, los impactos económicos todavía se resienten, y la suba de los costos de insumos básicos golpea el reducido presupuesto de las instituciones. Se ha manifestado que el apoyo recibido por parte de organismos y entidades del Estado

(OEE) fue muy escaso o nulo, y consistió sobre todo en la provisión de alimentos.

- **Educación.** El cambio de modalidad de las clases presenciales a virtuales implicó la reducción del tiempo de contacto de NNA con otras(os) NNA en actividades externas, además de imposibilitar esta forma de salida regular, generando una sensación de encierro total dentro de las instituciones. Las actividades de aprendizaje no formales o menos estructuradas también se vieron afectadas, pues con la aplicación de las medidas sanitarias las entradas y salidas de profesionales en los hogares fueron reducidas al mínimo. Así, algunas clases de refuerzo, de artes o de oficios fueron suspendidas. Las personas cuidadoras que no fueran docentes no fueron priorizadas para la vacunación, con lo cual las medidas estrictas debieron continuar como medida de protección para la comunidad educativa.
- **Salud.** Las consultas médicas también se vieron drásticamente reducidas, y solo en algunos casos fue posible contar con médicas(os) que hicieran rondas de visitas o atención remota, para seguir garantizando la atención incluso en aquellos casos que no fueran graves.
- **Recreación.** Como ocurrió con NNA alrededor del mundo, aquellos que residieron en los hogares durante la cuarentena estricta vieron obstaculizadas sus oportunidades de recreación, aprendizaje y juego en espacios públicos y, hasta el momento de las entrevistas, en algunas entidades seguían sin realizar salidas colectivas. Por otro lado, en las pocas entidades en las que NNA reciben visitas de vecinas(os) o amigas(os), estas también tuvieron que ser suspendidas. Esto implicó afectaciones en los planos emocional y vincular, impactando sobre su salud mental y su socialización.



REFLEXIONES FINALES

Este documento ha tenido como horizonte analizar —desde un enfoque basado en derechos humanos— aspectos cualitativos de los servicios brindados en siete entidades de abrigo ubicadas en Asunción, Central, Paraguarí, Caaguazú y Cordillera. En esta tarea ha sido posible una aproximación a las condiciones de protección que las entidades de abrigo visitadas brindan a NNA que han tenido que ser separados de sus familias, considerando diversos aspectos de los servicios disponibles y de los procesos de NNA durante el abrigo, buenas prácticas institucionales, la articulación de las entidades con OEE y los desafíos enfrentados el contexto de la pandemia de COVID-19. A continuación presentamos los puntos principales.

Características institucionales de las entidades de abrigo

Una constatación de este estudio es que el paradigma de cuidado se encuentra en transformación. La aprobación y reciente implementación de Ley N.º 6486/2020 «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» ha afianzado una transición hacia el modelo de abrigo residencial en varias de las instituciones, sobre todo en aquellas que han conseguido no solo comprender a cabalidad el espíritu de la normativa y la teoría que sustenta las modificaciones que en ella se plantean, sino además dar lugar a la oportunidad de vivenciar en la propia práctica las ventajas de los cambios que plantea la ley hacia un cuidado de tipo familiar.

Se observa un rasgo que podría ser amplificado al modelo de cuidado alternativo en el país: entidades privadas con una fuerte vinculación a organizaciones de tipo confesional, de gran influencia en la sostenibilidad financiera de las instituciones. Aun así, las formas de organización y los paradigmas de trabajo de las entidades son en extremo variadas.

Pudo notarse que es común en las entidades alcanzadas en este estudio una organización de las tareas centralizada en las direcciones o coordinaciones, lo cual representa una sobrecarga laboral para personas —en esta muestra, todas mujeres— que asumen esta tarea, y restringe en alguna medida las posibilidades de entablar acciones que se soporten en las consideraciones de todo el equipo involucrado en la atención.

Las limitaciones financieras que caracterizan la gestión de las entidades son una dificultad para la integración de equipos técnicos interdisciplinarios que, aparte de llevar adelante el mantenimiento del vínculo familiar, acompañen de manera sostenida la atención a NNA en abrigo. Por otro lado, impulsar las capacidades presentes en los equipos de cuidado —y seguir potenciándolas— también es un objetivo que se ve obstaculizado por la insuficiencia y la inestabilidad de los recursos. No obstante, en varios de los hogares se establecen estrategias para contribuir a la formación profesional de cuidadoras o cuidadores.

Ha resultado evidente en esta muestra que todavía queda por delante promover espacios de cuidado de cuidadores, que aporten al equipo un momento de reflexión sobre los desafíos de su trabajo, ayuden a la revisión de las prácticas y su valoración, y sirvan para la contención emocional.

7.2 Rasgos y desafíos de la atención

Se ha visto que la atención en los hogares prioriza la cobertura de todas las necesidades básicas de NNA desde su ingreso, con especial énfasis en el goce de la salud y el inicio o la continuidad de los procesos educativos. Las entidades realizan encomiables esfuerzos por entablar articulaciones que permitan las mejores oportunidades para las y los NNA albergadas(os), y así, en todos los casos han logrado contar con redes de apoyo que las sostienen en momentos desafiantes.

Las entrevistas dan cuenta de que el diagnóstico de enfermedades graves o de condiciones de discapacidad en NNA luego de su ingreso son situaciones que implican importantes retos para las instituciones, y que, con el tiempo, han desarrollado una capacidad de evaluar críticamente sus capacidades y el acompañamiento que puedan recibir por parte de OEE antes de asumir los compromisos de cuidado.

Los objetivos y valores que mueven a las entidades suelen estar ligados a una visión de futuro que abraza el éxito del desarrollo individual de NNA, empezando por las primeras medidas de amparo cuando ingresan. Sin embargo, elementos como la reintegración familiar, la atención a la integración social y el ofrecimiento de herramientas para la autonomía e independencia fueron mencionados de manera aislada.

En ambas ediciones de este material se observa que el mantenimiento del vínculo —principio orientador de la PONAPROE— es una tarea que no siempre es abordada con un propósito terapéutico orientado a la posibilidad de reintegración familiar, y que en muy pocos casos se integra a los objetivos de la atención en las entidades, a pesar de ser fundamental en la experiencia de la separación familiar.

Se ha identificado una necesidad de reforzar el nexo con la comunidad. Este relacionamiento es un tema que precisa ser abordado en mayor profundidad, pues más allá de ser una oportunidad de recreación, es un componente fundamental en la socialización de NNA, y puede marcar la diferencia en sus oportunidades de participación y de vinculación social a futuro.

Por otra parte, en línea con el objetivo de la promoción de la participación protagónica y la agencia de NNA, se han identificado algunas experiencias interesantes en la construcción colectiva de pautas de convivencia y la apropiación del espacio de abrigo por parte de NNA que incentivan su involucramiento en procesos colectivos y ponen en relevancia su capacidad de opinar y transformar su entorno.

Frente al tema de la sexualidad, las conversaciones reflejaron hacia dónde apuntan los paradigmas de trabajo de las instituciones. La

estigmatización de la población LGBTI se ha hecho evidente en algunas expresiones recogidas, lo cual podría influir en el tipo de atención que NNA de diversidades sexuales reciben dentro de las instituciones. Por otra parte, la educación sexual es un tema pendiente en la mayoría de los hogares, sobre todo en las entidades que atienden a niñas y niños de hasta 8 años. Con relación al contacto entre adolescentes mujeres y varones, mientras que en algunas instituciones se dan las prácticas restrictivas, demostrando limitadas herramientas para el abordaje de las interacciones entre pares en la adolescencia, en otras, en contraste, se han desarrollado estrategias de abordaje holístico de este tema.

Se ha visto que lograr el acceso pleno a atención profesional terapéutica para garantizar el disfrute de derechos es un desafío, sobre todo en los casos que revisten consecuencias de manifestaciones sostenidas de diferentes formas de violencia. Justamente, uno de los focos de atención de este documento ha tenido que ver con el tipo de abordaje de las instituciones a las violencias sexuales contra NNA, un fenómeno que atraviesa la experiencia de vida de una gran cantidad de NNA en abrigo.

Se ha podido advertir que las rutas de acción difieren entre las instituciones, generalmente se activan únicamente ante situaciones que las personas adultas consideran como crisis, y no siempre se garantiza que las intervenciones sean acordes a un enfoque de derechos humanos.

A pesar de que la libertad de culto no se incluyó dentro de los objetivos de este estudio, de las entrevistas ha surgido el interés por saber cómo abordan las entidades la práctica de la fe y, en particular, en cuanto a lo que establece la Ley N.º 6486: los hogares de abrigo tienen la obligación de preservar y respetar la identidad personal y las creencias religiosas de NNA. Queda como tema pendiente de exploración saber cómo influye la tendencia confesional de las entidades en la atención integral que brindan: si la participación en las actividades religiosas son propuestas o impuestas como obligatorias.

Este estudio evidencia que la población mayormente excluida en los perfiles de ingreso son las y los adolescentes, quienes se encuentran albergados en los hogares generalmente solo cuando las medidas de abrigo se han extendido durante varios años. En estos casos, es común que para ellas y ellos no existan alternativas de cuidado que fomenten las posibilidades de una independencia acompañada y contenida, a lo que se suma que las largas estadias sin vinculación comunitaria implican una dificultad para una reinserción social que contemple oportunidades de desarrollo profesional, laboral y personal. Aunque la mayoría de las instituciones que admiten la residencia a jóvenes luego de haber cumplido los 18 años busca otorgar cierta sostenibilidad a este proceso de transición hacia la adultez, este compromiso puede exceder sus capacidades institucionales, y hasta el momento no han encontrado programas estatales que puedan dar continuidad a su acompañamiento.

7.3 Tareas del Estado

Las entrevistas coincidieron en señalar las fragilidades del Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SIPPINA). La debilidad del sistema en el trabajo de seguimiento a las decisiones judiciales que implican el retorno de NNA a sus familias y comunidades genera la reticencia de algunas instituciones hacia la reintegración familiar, basada en experiencias de reiteración de las situaciones de vulnerabilidad que pudieron tener fundamento en procesos de relacionamiento desprovistos del acompañamiento adecuado o de un insuficiente seguimiento posterior al egreso.

Igualmente, queda reflexionar respecto al rol de las entidades del SIPPINA en la orientación y el monitoreo sobre la complementariedad del acompañamiento espiritual y religioso en la atención a NNA víctimas de violencias sexuales. Este papel fundamental le compete para garantizar que las terapias alternativas, aunque ofrezcan otras aristas de contención, no suplan la atención profesional a la salud mental que plantea el enfoque de derechos humanos. Por otra parte, se ve como urgente el fortalecimiento del acogimiento familiar como modelo prioritario de cuidado alternativo. Esto resulta particularmente primordial para la protección y la atención de NNA víctimas de violencias sexuales, que de esta manera podrían vivenciar el proceso de restitución de sus derechos en un ambiente de cuidado y contención familiar que tenga como centro su bienestar.

En las instituciones se ha identificado un escenario favorable al impulso de la desinstitucionalización y un trabajo articulado de creciente calidad, tanto con las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia como con la mayoría de los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia en los últimos dos años. No obstante, existe una común comprensión de que esta estrategia es de difícil cumplimiento si no se prioriza el fortalecimiento familiar en términos tanto materiales como de las capacidades de cuidado de los entornos afectivos de NNA, potenciando un sistema de protección social, la oferta articulada de servicios que incluyan a toda la familia y un acompañamiento sistemático a la reintegración familiar para garantizar el retorno de NNA a un entorno que cuente con herramientas de cuidado y protección imprescindibles.





Coordinadora por los Derechos
de la Infancia y la Adolescencia

¿Cómo protegemos cuando protegemos? Mapeo de servicios de atención integral a niñas, niños y adolescentes en entidades de abrigo. Asunción y departamentos Central, Caaguazú, Cordillera y Paraguarí es resultado de las sinergias entre la CDIA, ENFOQUE Niñez y la Fundación Buen Pastor destinadas a fortalecer el paradigma de la protección integral en los cuidados alternativos en Paraguay.

El material complementa al estudio publicado en el año 2020 por la organización ENFOQUE Niñez, que bajo el mismo título y desde un abordaje metodológico análogo, había realizado un mapeo de servicios de atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, trata, explotación y abuso sexual en 27 entidades de abrigo en Asunción y los departamentos de Central, Paraguarí, Guairá y Alto Paraná. Ambos trabajos observan variadas dimensiones respecto a las condiciones de protección que deben ser garantizadas para niñas, niños y adolescentes separados de sus familias y uno de sus focos de análisis es la atención especializada a NNA víctimas de violencia, observando los esfuerzos conjuntos entre el Estado y las entidades para abordar la integralidad del proceso de restitución de derechos.

El objetivo del presente informe es analizar —desde un enfoque basado en derechos humanos— aspectos cualitativos de los servicios brindados. Entre estos se examinan las características de las entidades, la cualificación de sus equipos, el perfil de NNA albergados, la atención especializada, los trabajos de mantenimiento del vínculo familiar, las políticas de protección y los reglamentos de funcionamiento, así como su vinculación con servicios estatales.

ISBN: 978-99925-242-7-5



9 789992 524275



JUNTA DE ANDALUCÍA

PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL