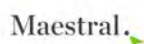




Abrazando la infancia: Estudio de opinión sobre cuidado residencial y cuidado familiar alternativo en Guatemala

Changing
THE WAY WE
care



Changing The Way We Care

Julio 2020

Recolección de datos: Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo, S. A. según contrato número GT(R3)-FY19-CT-V3947-738-3.

Análisis: María José Ortiz, Directora para Guatemala del programa Cambiando la Forma en que Cuidamos - CTWWC, por sus siglas en inglés.

Edición: Ronaldo Robles, Asesor de Incidencia y Comunicación del programa Cambiando la Forma en que Cuidamos - CTWWC, por sus siglas en inglés.

Revisión técnica: Kelley Bunkers, Asesora Técnica Global del programa Cambiando la Forma en que Cuidamos - CTWWC, por sus siglas en inglés, Sully Santos de Ucles, Consultora de Maestral y Asesora técnica para Guatemala.

Revisión formato y diseño: Diego Salazar, Especialista MEAL del Cambiando la Forma en que Cuidamos - CTWWC, por sus siglas en inglés.

© Copyright 2020 Catholic Relief Services. Reservados todos los derechos. Este documento está amparado por el derecho de autor y no puede ser reproducido en parte o en su totalidad sin autorización. Favor contactar a Publicationsteam@crs.org para las autorizaciones. Cualquier “uso justo” (“fair use”) bajo la Ley de Derechos de los EE. UU debe contener la cita apropiada y atribución a Catholic Relief Services.

El consorcio de la iniciativa *Changing the Way We Care* que ejecuta Catholic Relief Services, La Fundación Lumos y Maestral Internacional quienes trabajan en colaboración con sus Donantes que incluyen Fundación MacArthur, el Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fundación GHR e individuales. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de *Changing the Way We Care* Programa Guatemala y el mismo no necesariamente refleja las opiniones de sus Donantes.

@2020 Este material no podrá ser reproducido, exhibido, modificado o distribuido sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor. Para obtener el permiso, escriba a:

info@changingthewaywecare.org.

TABLA DE CONO TENIDOS

ACRÓNIMOS	5
GLOSARIO DE ACUERDO A MANUAL OPERATIVO CTWWC	6
Percepciones y realidades del sistema de protección	10
El Cuidado Familiar Alternativo	13
El Cuidado Residencial.....	15
PRESENTACIÓN	19
Investigación Documental	20
Investigación Cuantitativa	21
Investigación Cualitativa	22
I. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA PROTECCIÓN ESPECIAL	23
1.1 Una estructura excluyente	23
1.2 La percepción de la violencia contra la niñez	32
1.3 Conocimiento acerca del Sistema de Protección Infantil	36
1.4 La judicialización de la protección social	40
1.5 Causas de las disfunciones en el Sistema de Protección Infantil	43
Tipo de abordaje, estructura programática y cambio de paradigma.....	43
Rectoría y coordinación interinstitucional.....	46
Presupuesto.....	47
Sistema de nombramientos y permanencia en el cargo (carrera funcional)	49
1.5 Otros actores claves del Sistema de Protección Infantil	51
Niñez y adolescencia.....	51
Otros Ministerios y Secretarías del Estado	51
El gobierno a nivel local.....	53
La comunidad.....	55
La Academia.....	55
La Cooperación Internacional.....	56
El sector económico.....	56
1.6 El género y el sistema de protección integral infantil	56
Las madres.....	56
Las niñas.....	58
Las cuidadoras	60
II. EL CUIDADO FAMILIAR ALTERNATIVO	61
2.1 Tipos de familias y su importancia	61
La concepción de la familia	62
2.2 El cuidado familiar alternativo en el contexto cultural de Guatemala	66
La temporalidad del cuidado familiar alternativo.....	71
2.3 La disposición para ser familia de acogimiento temporal alternativo en Guatemala	72
Motivación	72
Edad	75
Sexo	78
Pertenencia étnica.....	79
Discapacidad.....	80
2.4 Factores a fortalecer para ampliar el acogimiento temporal familiar alternativo	82
Acompañamiento	83
La asistencia económica	88

2.5 El Programa de Familias de Acogimiento Temporal de la Secretaría de Bienestar Social	91
Respecto a la capacidad operativa del programa	93
2.6 La adopción	96
El mito de la complejidad de la adopción	98
El mito de la orfandad	101
Edad	102
Sexo	103
Discapacidad y otras características (pertenencia étnica, VIH, historia familiar).....	104
Otros hallazgos	105
III. EL CUIDADO RESIDENCIAL.....	107
3.1 Antecedentes sobre el cuidado residencial en Guatemala.....	107
3.2 Las condiciones del cuidado residencial.....	112
El daño del cuidado residencial.....	113
Percepciones acerca de los hogares de protección	115
Percepción de los Directores de Hogares de Protección respecto a los servicios que prestan.....	117
3.3 La reintegración de NNA	120
3.4 Transformación de servicios	127
CONCLUSIONES	134
RECOMENDACIONES.....	137
BIBLIOGRAFÍA	141
Entrevistas.....	141
Libros	142
Resoluciones	144
Jurisprudencia	144
Legislación.....	144

ACRÓNIMOS

CRS	Catholic Relief Services
CRS-USCCB	Catholic Relief Services-United State Catholic Conference o Bishops
CTWWC	Cambiando la Forma en qué Cuidamos -por sus siglas en inglés-
SBS	Secretaría de Bienestar Social
PGN	Procuraduría General de la Nación
CNA	Consejo Nacional de Adopciones
OJ	Organismo Judicial
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
LEY PINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
DI	Desinstitucionalización
SGT	Sistema Informático de Gestión de Tribunales
CND	Comisión Nacional de Desinstitucionalización

GLOSARIO DE ACUERDO A MANUAL OPERATIVO CTWWC

Búsqueda o investigación de recurso familiar: Es la investigación que realiza un profesional de trabajo social para encontrar o ubicar un familiar del niño, niña o adolescente institucionalizado o en riesgo, que cumple con los criterios para responsabilizarse del niño, esto quiere decir que ha cumplido con las evaluaciones pertinentes para poder abrigar y proteger al niño, niña o adolescente y que la reconstrucción o construcción del vínculo afectivo es posible.

Cierre del caso: Se produce cuando los profesionales (Dupla) están convencidos mediante evidencia que la seguridad y el bienestar del niño son efectivas. El cierre del caso sólo debe considerarse cuando se hayan cumplido los objetivos acordados en la versión más reciente del plan de cuidado, es decir, cuando se ha producido un progreso adecuado con puntos de referencia claros y se puede argumentar a través de evaluaciones pertinentes que el niño se encuentra emocionalmente estable e integrado a la familia y comunidad.

Dupla: Profesionales de trabajo social y psicología encargados de coordinar el proceso de reintegración en el área de demostración y de las evaluaciones, estudio de casos, vinculaciones con servicios sociales, procesos formativos que conlleva la reunificación de un niño, niña o adolescente. Son quienes coordinan con el hogar de abrigo y protección, y las entidades gubernamentales para la reunificación del niño, niña o adolescente.

Evaluación: Proceso para identificar las necesidades específicas y las fortalezas / recursos de un niño y / o familia. Las evaluaciones (o perfiles) exploran cuestiones relacionadas con la situación socioeconómica, la salud, nutrición, bienestar psicosocial, estado emocional y educación. Es importante evaluar a los niños de forma individual, así como las condiciones que afectan a la familia, este proceso es realizado por profesionales de trabajo social y psicología, quienes evidencian y documentan que el niño y la familia son candidatos para la reintegración, basándose en el interés superior del niño.

Familia adoptiva: La familia adoptiva es la persona que por medio de los procedimientos legales adopta como hijo propio a una persona hija de otra, con la finalidad de otorgarle todos los derechos y beneficios que la Constitución otorga a los hijos biológicos.

Familia ampliada: Como familia ampliada deberá comprenderse a todas las personas que no sean familia biológica, que tengan parentesco de consanguinidad, afinidad o que mantengan una relación equiparable a la relación familiar con el niño, niña y adolescente amenazadas o violadas en sus derechos humanos; de acuerdo a la práctica, usos y costumbres nacionales y comunitarias.

Familia biológica: La familia biológica comprende a los padres y hermanos del niño, niña o adolescente.

Familia sustituta/Acogimiento temporal: Como familia sustituta se entenderá a la familia que, sin tener parentesco legal de consanguinidad o afinidad, acoge, en forma temporal, al niño, niña o adolescente que está privado de su medio familiar que sea declarado amenazado o violado su derecho a la familia. Según las Directrices de Naciones Unidas, son los casos en los que una autoridad competente confía el niño a efectos de acogimiento alternativo en el entorno doméstico de una familia distinta de la propia, que ha sido seleccionada y declarada como idónea, aprobada y supervisada para ejercer ese acogimiento. En el caso de Guatemala es la Secretaría de Bienestar Social quien tiene el rol y responsabilidad de seleccionar, evaluar y capacitar a las familias que entran al programa de familias de acogimiento temporal.

Grupos de autoayuda: Grupo formado por personas que enfrentan o han enfrentado los retos relativos al acogimiento familiar, con el objetivo de intercambiar experiencias y brindar apoyo moral. Paralelo a los procesos formativos con padres y madres, se creará un grupo de autoapoyo con las personas que estén en la disponibilidad de participar, con el objetivo de incidir en un espacio de apoyo entre personas con situaciones similares de vida, dicho grupo será orientado por psicología y trabajo social para que el apoyo sea efectivo y pertinente de conformidad a las alternativas de cuidado, posteriormente quedará bajo la responsabilidad de las familias.

Hogar de abrigo y protección: Cuidado prestado en cualquier ambiente de grupo no basados en la familia, como lugares seguros para la atención de emergencia, centros de tránsito en casos de emergencia, y todos los demás centros de atención residencial a corto y largo plazo, incluidos los hogares. En Guatemala, se refiere a las entidades públicas o privadas dedicadas al abrigo de los niños, niñas y adolescentes, cuya función primordial es brindar la protección y abrigo.

Juzgados de Niñez y Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal: El Organismo Judicial es el encargado de ejercer el poder judicial en la República de Guatemala. La competencia especializada para impartir justicia en casos de niños, niñas y adolescentes la tienen los Juzgados de niñez y adolescencia y de adolescentes en conflicto con la ley penal. Dentro de sus funciones se encuentran las siguientes: a) Conocer, tramitar y resolver aquellos hechos o casos remitidos, denunciados o conocidos de oficio, que constituyan una amenaza o violación a los derechos de la niñez y adolescencia y que, a través de una resolución judicial, se restituya el derecho violado o cese la amenaza o violación al mismo. B) Cuando sea necesario conocer, tramitar y resolver todas aquellas conductas que violen la ley penal, atribuibles a los niños o niñas menores de trece años, dictando las medidas de protección adecuadas que, en ningún caso, podrán ser de privación de libertad. C) Realizar el control judicial de la medida o medidas decretadas en forma provisional.

Medidas de protección para la niñez y adolescencia: Las medidas de protección son las acciones que realiza un juez competente para restituir los derechos

de niños, niñas y adolescentes vulnerados, en la aplicación de las medidas se tendrán en cuenta las necesidades del afectado, prevaleciendo aquellas que tengan por objeto el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios, observando el respeto a la identidad personal y cultural.

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia establece dos tipos de medidas según las funciones, fines y etapa procesal en que se encuentre el caso. Las medidas de protección cautelar y las medidas de protección definitiva. Las medidas cautelares o provisionales tienen como objetivo evitar que continúe el daño físico o moral que el niño, niña o adolescente sufre, como consecuencia de una amenaza o violación en sus derechos. Debe dictarse inmediatamente después de conocido el hecho y siempre debe orientarse a la protección del interés del niño o niña víctima sobre cualquier otro interés, un ejemplo de medida cautelar es la colocación provisional en familia sustituta o de acogimiento temporal. Las medidas de protección definitivas son dictadas por el Juez de la Niñez y Adolescencia competente y tiene por objeto restituir el derecho violado y cesar la amenaza de la violación o vejamen a que está siendo sometido el niño. El juez aplica una medida definitiva, para garantizar que el hecho que provocó dicha situación no se repita, pero debe agotar la investigación del caso concreto, escuchar a los interesados, principalmente al niño o niña afectados y a las instituciones llamadas por la ley a intervenir en este tipo de proceso, un ejemplo de medida definitiva es la declaratoria de adoptabilidad.

Niño, niña o adolescente: Se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años.

Plan de cuidado: Proceso para desarrollar un plan escrito que detalla cómo mejorar el bienestar, la seguridad y aumentar la capacidad de recuperación del niño y la familia ante los riesgos y vulnerabilidades. Está basado en el interés superior del niño, la opinión del niño, familia y otras personas cercanas al niño y la familia, con el objetivo de apoyar la reintegración exitosa. El plan debe definir metas y acciones para que el niño o niña sea reintegrado en una familia.

Plan de vida independiente: Forma parte de la preparación del adolescente para la vida independiente, e incluye todos los aspectos en los que el adolescente trabajará para vivir de forma independiente fuera del hogar de abrigo y protección, se detallan metas y propósitos con objetivos claros y alcanzables.

Reintegración: Proceso de transición y retorno permanente de un niño con una familia (por lo general de origen), a fin de recibir protección, cuidados y encontrar un sentido de pertenencia y propósito en todas las esferas de vida, es el proceso posterior a la reunificación y que implica que se ha establecido un vínculo emocional entre el niño, la familia, y la reintegración ha sido exitosa.

Reunificación: Es la reunión física de un niño, niña o adolescente separado y su familia o cuidador anterior, la reunificación se refiere únicamente al retorno físico del niño con una familia, con el objetivo que la familia sea permanente.

Seguimiento del caso: Son visitas regulares al niño, niña o adolescente y a la familia para asegurar que el proceso de reintegración se encuentra en concordancia al interés superior del niño. Se revisa el plan de cuidado en conjunto con la familia y el niño, se identifican servicios psicosociales que sean necesarios, así mismo la vinculación con proveedores de servicios. En dichas visitas se identifica el avance de la reintegración del niño en la familia y los retos en los que se debe trabajar. Se realizará durante dos años consecutivos.

Seguimiento terapéutico del niño, niña o adolescente y familias: Parte del seguimiento y supervisión, es la identificación de necesidades de apoyo emocional, es por lo que durante las visitas de supervisión se determinará el apoyo psicológico que cada familia necesita y la frecuencia de las sesiones con los niños, niñas o adolescentes y otros integrantes de la familia, con el objetivo de apoyar la reintegración e identificar posibles fallas en la reunificación.

Vida independiente: Se refiere al apoyo que se le brinda a un adolescente que se encuentra en un hogar de abrigo y protección, y que no podrá ser integrado a una familia, para que realice la transición a la vida fuera de la institución por sus propios medios. La asistencia puede incluir indicaciones sobre el presupuesto, la cocina, la búsqueda de empleo, asesoramiento, formación profesional y la crianza, este proceso es apoyado por psicología y trabajo social.

RESUMEN EJECUTIVO

Percepciones y realidades del sistema de protección

Guatemala es un país con altos niveles de pobreza y desigualdad, donde la riqueza se concentra en pocas manos y existen grandes problemas estructurales, derivados de un modelo económico excluyente, en el que los más vulnerables son los niños, niñas y adolescentes.

Dentro de este modelo de tantas carencias, vemos cómo la pobreza afecta a la mayoría de la población y hace muy vulnerables a las familias que, al verse privadas de la mayoría de satisfactores, reproducen el ciclo de generación en generación. La variable más importante para ingresar al sistema de protección tiene que ver con la posición que ocupa un individuo en la escala social, pues ante la ausencia de políticas sociales y de asistencia del Estado, son las familias más pobres las que corren mayor riesgo de separación. Las denuncias de eventuales vulneraciones de derechos corresponderán a las personas más excluidas, por la propia selectividad del sistema.

La vulnerabilidad no es un fenómeno casual o fortuito, sino un suceso selectivo que sabe escoger a la víctima propicia, por lo que los programas de prevención deben ir orientados a contrarrestar esas variables de riesgo. Es decir, la protección social es básica y requiere inversión en programas de desarrollo social y acceso a servicios.

Este informe analiza los resultados del Estudio de Opinión sobre conocimientos, actitudes y prácticas sobre la separación familiar innecesaria, el cuidado residencial y el cuidado alternativo de niños, niñas y adolescentes realizado por CTWWC, con el objetivo de identificar oportunidades y amenazas para el cambio de paradigmas, respecto a la transición del cuidado residencial al cuidado familiar alternativo y tener un diagnóstico de las percepciones de los grupos objetivo.

El estudio realizado tiene una parte descriptiva de corte transversal, con investigación tri-modal, investigación documental, investigación cuantitativa y cualitativa, adicionalmente para efectos de análisis fue necesario subdividirlo en las siguientes fases:

1. Encuesta de opinión pública.
2. Encuesta a instituciones de abrigo y protección privados.
3. Entrevistas a actores clave relacionados al tema a investigar.
4. Grupo focal con jóvenes del Hogar de protección de carácter privado “Esperanza de Vida”.
5. Historias de vida con personas que fueron institucionalizadas o adoptadas durante su niñez o adolescencia.

De este estudio, se observa que las principales causas de institucionalización de niños, niñas y adolescentes están asociadas con la pobreza. Contrario a lo que muchas personas piensan, los niños viviendo en hogares de protección no son huérfanos, sino

tienen al menos un padre o un familiar vivo. Los niños, niñas y adolescentes son víctimas de vulneraciones a sus derechos, pero en el imaginario social hay un estigma que los asocia con rebeldía, comportamientos difíciles y los ubica casi en el umbral del conflicto con la ley.

De acuerdo a los resultados del estudio, es alentador observar que la violencia contra la niñez es considerada como incorrecta por la mayoría de la población, la que reprueba el castigo físico como mecanismo disciplinario. No obstante, aún se encuentra un importante número de niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema por maltrato, probablemente como consecuencia de la violencia generalizada que se vive en el país, de la que no escapan las familias.

Este es el contexto nacional, en el que se articula lo que se conoce como el sistema de protección integral de la niñez y la adolescencia, que está compuesto de una serie de políticas sociales, que tienen por objeto garantizar los derechos fundamentales a todos los niños, niñas y adolescentes; también promueve políticas de asistencia social, que tienen por objeto, brindar apoyo familiar al momento de detectar algún riesgo de vulneración de derechos, para evitar que la vulneración se consume.

Y, finalmente, un sistema de protección especial, que debería funcionar solo en los casos en los que los demás mecanismos de control han fallado. Sin embargo, derivado de la exclusión a la que se ha hecho referencia, muchas familias no tienen acceso a las políticas sociales y menos a mecanismos de asistencia que puedan fortalecerlos, por lo que se encuentra, en la práctica, que las vulneraciones a derechos, como la alimentación o la educación, ingresan al sistema de protección especial y son “resueltos” en muchos casos con la institucionalización.

Estos casos constituyen el fracaso del sistema, pues, por ejemplo, los casos en los que los niños, niñas o adolescentes ingresan por desnutrición, regularmente no se dan por una negligencia de los padres de no querer alimentarlos pudiendo hacerlo. Toda la familia tiene hambre, sin embargo, la denuncia se hace contra los padres de familia y el niño es separado del cuidado parental, en vez de incorporar a toda la familia a un programa de seguridad alimentaria, ya que no existen suficientes servicios para atender estos casos.

En el imaginario social se estima que son los jueces quienes deben resolver todos los casos. Es así como se ha llegado a una judicialización de la protección social, en la cual, vulneraciones que debieron ser atendidas por servicios sociales o mediante acciones de fortalecimiento familiar, son resueltas en un juzgado, trayendo muchas veces como medida de protección la institucionalización, pues la familia no tiene las herramientas ni el apoyo para remediar su problemática.

Las disfunciones del sistema tienen muchas causas, pero se destaca la necesidad de un cambio de abordaje. Aún existe una lógica de beneficencia en torno a la protección especial. Se tienen algunos avances hacia una verdadera protección integral con enfoque de derechos, pero para un verdadero cambio de paradigma, se debe cambiar la estructura en la que se brindan los servicios de protección especial.

Particularmente, se requeriría darle un giro de 180 grados a la estructura de cuidado residencial para fortalecer el cuidado de base familiar, ya sea mediante el fortalecimiento de la familia de origen, o en los casos en los que no sea posible, mediante opciones de cuidado familiar alternativo.

Otro problema importante es la falta de rectoría en cuanto a la protección infantil. Existe una serie de instituciones con mandatos alrededor de la infancia y adolescencia, pero no existe una institución que lidere este proceso. Del estudio de opinión se desprende que no hay unanimidad de criterios respecto de si la rectoría la debería ejercer la Secretaría de Bienestar Social, o si dicha entidad puede llegar a tener la fuerza política para lograrlo.

El presupuesto es otro factor que incide en la disfuncionalidad del sistema. Guatemala es uno de los países con menor inversión en la niñez y adolescencia. Las entidades que integran el sistema de protección tienen presupuestos muy bajos, que no les permiten ampliar sus servicios. La mayoría de los servicios están centralizados en el área metropolitana o cerca de las grandes ciudades, lo que reproduce la exclusión, pues, en la práctica, los servicios solo están al alcance de unos pocos.

También existen deficiencias dentro de los recursos humanos. Las instituciones del sistema de protección necesitan suficiente recurso humano, dignificado y especializado, lo que incluye la formación y la capacitación, inducción pre y en servicio, así también la permanencia en el cargo. Es decir, que exista una verdadera carrera funcionarial basada en competencias y méritos, con las correspondientes responsabilidades disciplinarias y control del desempeño, que permita la especialización, la superación y la continuidad a las buenas prácticas que se van instalando.

La reforma del cuidado requiere que se involucren otros actores. Actores dentro del mismo Estado, pues es una tarea que debe ubicarse dentro de las políticas sociales, es decir, debe incluir a otros Ministerios y Secretarías del Estado para poder tener impacto, particularmente se requiere que el Ministerio de Finanzas Públicas lo vea como prioritario para orientar el gasto público.

También se requiere involucrar a los gobiernos locales, como representantes del gobierno en su circunscripción, empoderándolos a realizar mapeos de las vulnerabilidades o desprotección presentes en su zona, para luego organizar la creación de servicios sociales de manera estratégica, para contrarrestar estas variables de vulnerabilidad.

La comunidad tiene que ser parte de este modelo, tanto para ser la red de apoyo de las familias vulnerables, como para eventualmente estar dispuestas a apoyar a un niño, niña o adolescente, proveyéndolo de cuidados, pero también incluyéndolo. El éxito del modelo requiere de la cohesión social, sobre todo en sociedades con Estados débiles. En este esfuerzo se debe incorporar al sector académico, a la cooperación internacional y al sector privado.

También debe ponerse énfasis en la posición que ocupan las madres y las niñas en el sistema de protección. Derivado del sistema patriarcal imperante, las madres reproducen los círculos de exclusión y violencia durante generaciones. Las niñas son más vulnerables que los niños y se encuentran separadas de sus familias con mayor frecuencia estadística que los niños. Incluso el modelo de cuidado residencial reproduce estereotipos de género, al ser las mujeres quienes mayoritariamente se encargan del cuidado de los niños, niñas y adolescentes.

El Cuidado Familiar Alternativo

Hablar de una reforma del cuidado infantil nos obliga a repensar los modelos de familia tradicionales. En la sociedad contemporánea, el concepto de familia nuclear constituida por los padres y los hijos ha cambiado. Lo que nunca cambia es la importancia de establecer vínculos afectivos sólidos, con al menos una figura afectiva estable, haya un vínculo de sangre o no.

En el contexto cultural guatemalteco siempre ha existido el acogimiento familiar alternativo. A veces es brindado por familiares y a veces no, se presenta en algunos casos de forma temporal y en ocasiones permanente. La mayoría de la población guatemalteca ha conocido casos de acogimiento familiar alternativo y, dada la baja cobertura del programa de acogimiento temporal oficial, estos casos se refieren a acogimiento informal.

En sociedades multiculturales y multilingües como Guatemala, es importante dignificar el acogimiento dado por la comunidad, pues la cohesión en las sociedades indígenas es fuerte, y debe reconocerse que, dentro de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, también se encuentran sus derechos culturales. Las prácticas culturales de las sociedades indígenas son parte de su identidad y de su supervivencia como pueblos.

En concordancia con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de Niños, se promueve su inclusión a la formalidad para que todos los niños, niñas y adolescentes puedan gozar de la protección y el acompañamiento que se necesita para afrontar los retos del cuidado familiar alternativo, incluyendo asistencia económica en casos de cuidado por familiares. El acompañamiento debe incluir mecanismos de comunicación con los niños, niñas y adolescentes, para garantizar que estén seguros.

El contexto operativo también hace recomendable discutir las opciones de cuidado alternativo que se requieren. La complicada topografía de Guatemala, falta de carreteras y falta de medios de transporte, hacen difícil que, al momento que se constate una vulneración de derechos, la familia ampliada de un niño, niña o adolescente pueda acudir al llamado de manera inmediata. Todos los actores coinciden en que la ubicación de un recurso familiar no es inmediata; además se debe tomar en cuenta el tiempo para establecer la idoneidad de la misma.

Entonces, si de antemano se sabe que estos procedimientos operativos van a durar como mínimo dos días, se tienen que contemplar mecanismos de acogimiento de emergencia y de corta duración, siendo lo recomendable que estos mecanismos sean de cuidado familiar en vez de residencial.

Según el estudio de opinión, un alto porcentaje de la población está dispuesta a cuidar a un niño, niña o adolescente. Esta gran disposición debe aprovecharse para promover mecanismos de cuidado familiar alternativo. La principal motivación es el deseo de ayudar y servir, por lo que muchas familias pueden ser idóneas para este fin. También se debe trabajar con las demás motivaciones para encarrillarlas en la vía idónea, por ejemplo, las familias que lo que desean es tener un hijo, no deben ser familias de acogimiento temporal, sino familias adoptivas.

No se encontraron diferencias en cuanto a la preferencia por sexo, pero sí hay una marcada preferencia por acoger a niños y niñas pequeños. Probablemente esto se deba a estigmas relacionados con malas costumbres que puedan haber adoptado los pequeños, o a los retos que implica la adolescencia, pues cualquier adolescente, incluso los hijos biológicos, desafiarán a la autoridad.

La discapacidad es otro reto, pues no cualquier familia tendrá las habilidades para manejar estas condiciones, por lo que se requiere de familias especializadas para este tipo de cuidado. La familia debe poder adaptarse a las necesidades del niño y no a la inversa.

Se identificaron dos factores a fortalecer para ampliar el acogimiento familiar: el acompañamiento a las familias y la asistencia económica.

El acompañamiento a las familias es indispensable, pues los retos del acogimiento alternativo son diferentes respecto a la crianza biológica. Por ejemplo, se debe poder abordar el trauma sufrido por los niños, niñas y adolescentes, y conocer estrategias para lidiar con el mismo. El acompañamiento debe estar sobre todo en los momentos de crisis, que no necesariamente serán de conducta, pueden ser enfermedades u otras situaciones en las que la familia de acogida no debe sentirse sola. También se requiere capacidad para trabajar en superar el duelo de la separación. La familia sustituta será siempre significativa en la vida del niño, pero el cuidado será temporal.

La asistencia económica fue otra constante que se observó en el estudio. Si ya se ha abordado la incidencia de la pobreza en la separación familiar, tiene que abordarse la ayuda económica para promover el acogimiento alternativo. Muchas veces se podría lograr el acogimiento por parte de familiares si se les diera un apoyo económico, pues, generalmente las familias ampliadas pertenecen al mismo estrato económico que la familia biológica. No deben invisibilizarse los costos asociados con el cuidado del niño, ni puede pretenderse que, en las condiciones mayoritarias de pobreza de Guatemala, el dinero no sea una limitante para el cuidado alternativo.

El Programa de Familias de Acogimiento Temporal de la Secretaría de Bienestar Social es poco conocido. Se requiere de acciones de comunicación y promoción que

puedan fortalecer su capacidad de reclutamiento. También de acciones operativas que puedan fortalecer su capacidad de atención a las familias y al monitoreo de los niños, niñas y adolescentes. Apoyos privados son una buena opción. Existen buenas prácticas de intervenciones llevadas a cabo en el pasado, que pueden replicarse en la actualidad.

Para que el modelo sea exitoso debe desconcentrarse de la ciudad de Guatemala. Deberían existir familias de acogimiento temporal a lo largo de todo el país, para que el niño, niña o adolescente, no sea desarraigado de su entorno, ni se debilite el vínculo con la familia biológica.

De acuerdo al estudio de opinión, existe buena disposición de la población en general, para pensar en crear un modelo de cuidado familiar por sobre el modelo de cuidado residencial.

Con respecto a la adopción, no se observaron diferencias significativas en cuanto al sexo o características particulares de los niños, niñas y adolescentes, pero sí con respecto a la edad. La mayoría de familias busca a un niño o niña pequeño. Se requiere de mucha sensibilización respecto a los perfiles reales de los niños adoptables.

También se identificó una percepción errada respecto a la complejidad del trámite de adopción. Esto va relacionado con la aspiración de un niño o niña comprendido en la primera infancia, que se contrasta con la realidad que la mayoría de niños y niñas adoptables no son de este ciclo de vida, más aún, en su mayoría son adolescentes.

El Cuidado Residencial

Los hogares de protección en Guatemala han desempeñado un importante papel en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes. La mayoría de hogares de protección son de carácter privado y tienen base religiosa. Han venido a ocupar un espacio que no ha podido cubrir el Estado. Muchos hogares tienen una larga historia de trabajo. La gran mayoría son anteriores a la ley reguladora en materia, por lo que ha sido difícil adaptarse al cambio de la doctrina de situación irregular hacia la doctrina de protección integral.

La ley en materia, fijó un plazo para que los hogares de protección existentes se registraran, acción que se conoce como Registro, pero no fijó plazo para que se adecuaran a los estándares de calidad que exige la protección integral. Este cumplimiento de estándares se llama Autorización. Por ello, en Guatemala existen aún algunos hogares que sí están registrados, -entendido como salir de la clandestinidad-, pero que no están autorizados, lo que quiere decir que no cumplen con los estándares de calidad que exige el Estado.

No existe unanimidad de criterios sobre si los hogares de protección son “buenos” o “malos”. Sí se reconoce que muchos niños, niñas y adolescentes nunca habrían tenido

acceso a algunos servicios si no hubieran estado dentro de un hogar de protección. Pero lo cierto es que la investigación documentada, refleja que la institucionalización provoca serios daños en los niños, niñas y adolescentes.

La vida en hogares de protección ocasiona graves daños en el desarrollo físico y mental de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo su capacidad para desarrollar vínculos afectivos en el futuro. Crecer en instituciones reduce las oportunidades de vida, ocasiona graves dificultades para integrarse a la sociedad en el futuro y afecta la capacidad de hacerse independientes. Por esta razón, debe transitarse hacia un modelo de cuidado familiar, en sustitución del cuidado residencial.

Y hay un camino por dónde avanzar, pues, la mayoría de la población considera que, si existe familia, debe preferirse su integración a la misma, en lugar del cuidado residencial.

Los directores de hogares de protección privados califican como buenos los servicios que ofrecen, estando ya sensibilizados de la importancia del cuidado familiar. Las Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños de la ONU establecen que los centros de acogimiento residencial deberían de tener como objetivo, en general, dar temporalmente acogida al niño y contribuir activamente a su reintegración familiar o, si ello no fuere posible, lograr su acogimiento estable en un entorno familiar alternativo. Esto nos lleva a analizar el reto de la reintegración.

La mayoría de los niños, niñas y adolescentes que ingresan a un hogar de protección podrán ser reintegrados a sus familias, con el debido acompañamiento. La reintegración es posible solo si se trabaja con el niño y con la familia. El niño debe hacer su duelo y sobreponerse a la situación de vulneración, pero la familia requiere cambiar las condiciones que provocó esa vulneración.

Algunas veces las familias pueden salir adelante solamente con acceso a servicios sociales y redes de apoyo, pero otras veces requieren, además, de asistir a escuela para padres para superar malos patrones de crianza e incluso asistir a terapias psicológicas para ellos, a fin de resolver sus propios conflictos internos o traumas.

Este será un proceso lento, que requiere de mucho acompañamiento y apoyo, pues no se puede regresar a un niño a su casa si las condiciones no han cambiado, ni se puede pretender que el niño llegue a cambiar a todo el círculo familiar. Para este proceso, generalmente, no se asignan los suficientes recursos dentro de las instituciones estatales, por lo que se requiere de la participación de los hogares de protección. El personal de los hogares de protección es el idóneo para esta tarea, porque está integrado por quienes más conocen al niño y a la familia.

El acompañamiento al proceso de reintegración es muy importante, pues si un niño sale y después regresa, el daño es irreparable. Por eso, se requiere poner mucha atención en el seguimiento de los casos.

Habrán casos muy difíciles de reintegrar, como los casos de violencia sexual, que en la mayoría de las veces ocurren dentro de la propia familia.

Cada caso debe analizarse de forma individual. Aquellos que no podrán ser reintegrados serán los que en el futuro pasarán a ser atendidos por el sistema de adopciones o por un programa de preparación para la vida independiente.

Finalmente se abordó la transición de servicios de los hogares de protección. Esta es la tendencia dentro de los sistemas de protección a nivel mundial. En Guatemala la mitad de los hogares de protección de carácter privado ya implementan otros servicios adicionales al cuidado residencial, y algunos son servicios ambulatorios.

Es un hecho que los hogares de protección privados asumen el rol del Estado respecto a la protección, éstos se autofinancian por sus propios medios para brindarles a los NNA la atención. Sin embargo, deben cumplir con los estándares de calidad que les pide el Estado, sin recibir ninguna ayuda económica del mismo para implementar el servicio.

Los hogares de protección tienen recursos económicos limitados y no reciben ninguna contraprestación para sufragar los gastos en los que se incurre para evacuar audiencias judiciales, incluyendo el traslado y la alimentación de los niños y los equipos multidisciplinarios. Los recursos económicos limitados se constituyen en uno de los principales obstáculos para hablar de implementar nuevos servicios ambulatorios.

El segundo reto es el enfoque del servicio, pues se debe apreciar que lo mejor para un niño, niña o adolescente, es crecer dentro de una familia y que un hogar de protección nunca “es” o “sustituirá” a una familia, por más buenas intenciones que se tengan.

Existen algunos ejemplos internacionales sobre experiencias de transición de servicios, en las cuales fueron relevantes los siguientes aspectos:

- a. Elaborar un plan de transformación, junto con el personal, que prevea que todos los niños sean ubicados en cuidado familiar. Este proceso debe incluir la preparación para los niños, niñas y adolescentes, y el traslado a sus nuevas ubicaciones por fases, para luego darles seguimiento.
- b. Construir e implementar un plan de sensibilización y reclutamiento de familias de acogimiento alternativo.
- c. Involucrar a los niños, niñas y adolescentes en el proceso.
- d. Involucrar al personal que labora en la institución.

Ante el debate que se da a nivel mundial en relación con el cambio en el modelo de cuidado, los hogares de protección privados tienen mucho temor respecto a cómo va a realizarse esa transición de servicios, tienen temor que se cierren los hogares y no se valore que han hecho una labor buena y que hay buenas prácticas que es importante tomar en cuenta.

Tampoco saben cómo abordar ese tema con sus juntas directivas ni con sus donantes, pues muchos reciben fondos por tener niños adentro del hogar y no quieren perder esos recursos, es decir, también hay que trabajar con quienes donan, para que lo hagan con un enfoque de protección integral basado en la familia. Entonces, las entidades necesitan apoyo para exponer a sus donantes, que ahora los servicios ya no tienen que ser residenciales, sino que cada vez tienen que invertir en servicios en la comunidad. La falta de confianza en la transición hacia un modelo de cuidado familiar es usual porque se cuestiona la razón de ser de un hogar de protección.

La realidad es que, al hacer la transición hacia el cuidado familiar, es frecuente que el número de profesionales para el cuidado directo sea insuficiente para brindar un servicio integral e individualizado para los niños, niñas y adolescentes, así como para sus familias. Además, cuando las instituciones decidan iniciar un proceso de transformación, deben intentar, cuando les sea posible, ofrecer al personal nuevas oportunidades de trabajo en las nuevas modalidades de atención, apoyándoles para certificarse en nuevas competencias.

PRESENTACIÓN

La iniciativa Global “Cambiando la Forma en que Cuidamos” -CTWWC-, por sus siglas en inglés, promueve una reforma del cuidado infantil que busca el cuidado familiar y seguro de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados o en riesgo de separación familiar.

La iniciativa contempla el fortalecimiento del cuidado familiar y la reforma de los sistemas nacionales de cuidado de niños, niñas y adolescentes, incluida la reunificación/reintegración familiar, el cuidado familiar alternativo y la adopción. Es implementada por un consorcio formado por Catholic Relief Services (CRS), Lumos y Maestral International. En la actualidad, se implementa en Moldova, Kenia, Guatemala, India y Haití.

Se trabaja para alcanzar tres objetivos:

- Los gobiernos promueven el cuidado familiar mediante el apoyo y mejoras de las políticas adoptadas, inversión en la fuerza laboral y fortalecer el sistema nacional y comunitario.
- Los niños permanecen o regresan a sus familias a través del fortalecimiento familiar que incluye la opinión de los niños, niñas y adolescentes, el compromiso de la comunidad, así como el monitoreo para asegurar la reintegración y transición de los hogares de cuidado a iniciativas de apoyo familiar.
- El cuidado familiar fomentado a través de la promoción global, regional y nacional para impulsar políticas, mejores prácticas y redirección de recursos por organizaciones e individuos multilaterales, bilaterales, corporativos, filantrópicos, religiosos y seculares, aumentando así que otros países apoyen el cuidado familiar.

El proceso instaurado se fundamenta en las “Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños”, y brinda un acompañamiento al Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia en Guatemala.

En Guatemala, la iniciativa empezó a trabajar desde octubre del 2018 y durante esta etapa identificó la importancia de conocer la percepción general de la población y de los actores clave de gobierno y sociedad civil trabajando en el sector, respecto a la protección integral de la niñez y la adolescencia, el acogimiento familiar y el acogimiento residencial, como una línea de base que permitiera diseñar las intervenciones hacia el futuro.

Es así que se realiza el Estudio de opinión sobre conocimientos, actitudes y prácticas sobre la separación familiar innecesaria, el cuidado residencial y el cuidado alternativo de niños, niñas y adolescentes, con el objetivo de identificar oportunidades y amenazas para el cambio de paradigmas respecto a la transición del cuidado residencial al cuidado familiar alternativo y tener un diagnóstico de las percepciones de los grupos objetivos, de los actores y que estos datos ayuden a CTWWC a validar

las estrategias y las acciones de intervención definidas en la propuesta de reforma del cuidado que impulsa la iniciativa.

El estudio realizado tiene una parte descriptiva de corte transversal, con investigación tri-modal, investigación documental, investigación cuantitativa y cualitativa, adicionalmente para efectos de análisis fue necesario subdividirlo en las siguientes fases:

1. Encuesta de opinión pública.
2. Encuesta a instituciones de abrigo y protección privadas.
3. Entrevistas a actores clave relacionados al tema a investigar.
4. Grupo focal con jóvenes del Hogar de protección de carácter privado “Esperanza de Vida”.
5. Historias de vida con personas que fueron institucionalizadas o adoptadas durante su niñez o adolescencia.

El objetivo general era tener un diagnóstico de las percepciones de la población en general, directores de hogares de protección y actores especializados del sistema de protección sobre el cuidado familiar y el cuidado residencial, para identificar oportunidades y amenazas ante una propuesta de reforma del cuidado infantil.

Además, se consideró como objetivo específico medir el conocimiento de la población en general sobre la problemática de la separación innecesaria de los NNA de sus familias, sus opiniones sobre las respuestas sectoriales al abordaje del tema a nivel nacional y en caso de que sea favorable para el acogimiento residencial, hacer recomendaciones para enfocar el cambio de paradigmas.

Como primera parte se desarrollaron los instrumentos y se inicia la recolección de información de las 5 fases del estudio descriptivo de corte transversal, tanto de investigación cuantitativa e investigación cualitativa.

La recolección de datos para este estudio se realizó de septiembre del 2019 a enero del 2020. Este documento contiene los resultados de cada fase del estudio, así como un análisis unificado de los mismos.

Para esta parte se contrató a la entidad Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo, S. A, nombre comercial Cid Gallup, por su experiencia y prestigio en la elaboración y recolección de información de todas las fases del estudio de opinión. La entidad aplicó la siguiente metodología para la recolección de datos:

Investigación Documental

Se utilizó el método de investigación de escritorio para ampliar la conceptualización del marco analítico y el definir el plan de análisis de datos más adecuado para el desarrollo de la consultoría, considerándolo como línea base para la definición de las herramientas y trabajo de campo. Este componente de la consultoría ayudó a definir

los vacíos de información importante y permitió satisfacer necesidades de información al complementar estos vacíos a través de las herramientas de evaluación a ejecutarse. Asimismo, los datos históricos ayudaron a la consultoría a definir e identificar percepciones, conocimientos, prácticas sobre la separación familiar de los NNA vulnerados en sus derechos.

Investigación Cuantitativa

Encuesta de Opinión Pública

- **Metodología:** Cuantitativa
- **Técnica de recolección de datos:** Entrevista personal, cara a cara, aplicada con el sistema TADI-*Tablet Assisted Interviewing*-.
- **Cobertura Geográfica:** Nacional.
- **Cuestionario o instrumento de recolección:** Elaborado por CID Gallup; revisado y autorizado por representantes de CRS. La herramienta fue validada antes de su aplicación.
- **Fuentes primarias de información:** Hombres y mujeres guatemaltecos de 25 años y más.
- **Muestra:**
 - Estrategia de muestreo:
 - Muestreo probabilístico estratificado; utilizando la fórmula estadística. Margen de error: ± 2.8 puntos sobre resultados totales. Nivel de confianza del 95%.
 - Tamaño de la muestra:
 - Mil doscientas entrevistas.
 - Los datos fueron recopilados en los 22 departamentos del país. En total se efectuaron 1,411 encuestas, con un ligero predominio de entrevistadas de sexo femenino. La media de edad es de 36 años, sin embargo, la edad que se presentó con mayor frecuencia fue de 25. De la muestra, el 83.5% de los entrevistados tienen hijos y, en promedio, el número de ellos son de 2.7. Finalmente, el 100% son de nacionalidad guatemalteca.

Censo a Instituciones de Abrigo y Protección

- **Metodología:** Cuantitativa
- **Técnica de recolección de datos:** Entrevista personal, cara a cara, aplicada con el sistema TADI-*Tablet Assisted Interviewing*-.
- **Cobertura Geográfica:** Nacional.
- **Cuestionario o instrumento de recolección:** Elaborado por CID Gallup; revisado y autorizado por representantes de CRS. La herramienta fue validada antes de su aplicación.
- **Fuentes primarias de información:** Instituciones guatemaltecas de abrigo y protección de NNAs.
- **Tamaño de la muestra:** Noventa y cuatro encuestas.

Investigación Cualitativa

- **Técnica de recolección de datos:** Entrevista a profundidad, grupo focal e historias de vida, las tres técnicas contaron con grabación de audio previo consentimiento informado de los panelistas.
- **Cobertura Geográfica:** Nacional.
- **Cuestionario o Instrumento de recolección:** Elaborado por CID Gallup; revisado y autorizado por representantes de CRS. La herramienta fue validada antes de su aplicación.
- **Fuentes primarias de información:** Para las entrevistas a profundidad: Actores clave relacionados al tema de niñez. Para los grupos focales: Jóvenes egresados del Hogar Esperanza de Vida de Río Hondo, Zacapa y para las historias de vida jóvenes contactados por el contratante y que fueron institucionalizados o adoptados.

Tras culminar la recolección de información en enero del 2020, se realizó el análisis de la información, desde un enfoque de la doctrina de protección de la niñez y la adolescencia y aplicación de instrumentos internacionales de protección de la niñez y la adolescencia, legislación nacional y jurisprudencia del sistema interamericano de protección a los derechos humanos.

Este análisis se abordó como un estudio descriptivo de los resultados cualitativos y cuantitativos de los datos obtenidos; y una parte explicativa correlacional de los mismos, dirigida a explicar las debilidades y retos del sistema de protección infantil y promover la discusión sobre el modelo de cuidado infantil vigente y la necesidad de una eventual reforma, a partir de la realidad social guatemalteca, variables recurrentes en la problemática de la niñez y la adolescencia, y la necesidad de la existencia de un sistema de protección especial.

El estudio aborda las percepciones y realidades del sistema de protección integral de la niñez y la adolescencia de Guatemala, el sistema de cuidado familiar alternativo, que comprende, el acogimiento familiar temporal, la adopción y el acogimiento residencial brindado por los hogares de protección y abrigo.

Se analizó la doctrina aplicable, buenas prácticas, leyes nacionales, instrumentos internacionales de protección de la niñez y la adolescencia, legislación nacional, jurisprudencia del sistema interamericano de protección a los derechos humanos y derecho comparado. Se incorporaron los insumos proporcionados durante el evento de socialización de resultados cuantitativos con la Secretaría de Bienestar Social, Consejo Nacional de Adopciones, El Refugio de la Niñez y la Asociación de Hogares Cristianos de Guatemala -ASOCRIGUA-; así como la retroalimentación del equipo global de CTWWC.

Agradecemos a todas las personas que colaboraron en la realización de este estudio, así como a todos los ciudadanos que tomaron parte de las diferentes fases del estudio por la confianza que han depositado.