

Medición  
y monitoreo de la  
**desinstitucionalización**  
de niñas, niños  
y adolescentes.



**La herramienta y su aplicación en países  
de América Latina y el Caribe.**



**RELAF**  
Por el derecho a vivir  
en familia y comunidad





Medición  
y monitoreo de la  
**desinstitucionalización**  
de niñas, niños  
y adolescentes.



**RELAF**  
Red Latinoamericana de Estudios de la Familia y la Adolescencia



# ÍNDICE

## I. Introducción

## II. Antecedentes

## III. La construcción de la herramienta

- Antecedentes para la construcción
- Principales definiciones empleadas
- Esquema conceptual del ciclo de la institucionalización
- Medición y unidades de análisis
- Módulos, dimensiones y variables

## IV. El proceso de validación de la herramienta

- Reseña de la aplicación en Paraguay
- Reseña de la aplicación en Uruguay
- Reseña de la aplicación en Ecuador
- Consideraciones para la aplicación futura

## V. Los indicadores construidos

- Síntesis de indicadores: descripción y definición
- Síntesis de indicadores para Paraguay
- Síntesis de indicadores para Uruguay

## VI. Plan de análisis del informe país

- A. Niños menores de 18 años institucionalizados
  - A.1. Cantidad de niños menores de 18 años institucionalizados
  - A.2. Ingreso anual de menores de 18 años a instituciones
  - A.3. Desinstitucionalización de niños menores de 18 años
- B. Instituciones
- C. Macroinstituciones
- D. Niños menores de 3 años institucionalizados
  - D.1. Cantidad de niños menores de 3 años institucionalizados
  - D.2. Ingreso anual a instituciones de niños menores de 3 años
  - D.3. Niños menores de 3 años desinstitucionalizados
- E. Acogimiento familiar
  - E.1. Niños menores de 18 años en acogimiento familiar
  - E.2. Ingreso anual a acogimiento familiar de niños menores de 18 años

## VII. El cuestionario



## 1. INTRODUCCIÓN

Visibilizar la situación en la que viven miles de niños, niñas y adolescentes<sup>1</sup> que fueron separados de sus familias por determinadas circunstancias e internados en instituciones es una tarea fundamental para garantizar sus derechos. La caracterización que realizan los países sobre los niños que atraviesan esta situación es bastante heterogénea, y se manifiesta en diferentes métodos de recopilación, consolidación y reporte de indicadores sobre la infancia institucionalizada. Aun así, los países cuentan con unidades especializadas que están encargadas de registrar y, eventualmente, analizar dicha información. Estos procesos, aunque dispares y con diferentes niveles de maduración, son una buena base para impulsar mecanismos de mejora de los indicadores que se producen. Más aun: si a los procesos actuales se incorporaran algunos métodos y protocolos compartidos, se generaría un círculo virtuoso que tendería a mejorar nuestra comprensión del problema.

En este marco, el objetivo del estudio es presentar el proceso de construcción de una herramienta para medir la institucionalización en forma rápida, a partir de información existente en los países y mostrar los principales datos que se obtuvieron. Esta herramienta, desarrollada por la RELAF, monitorea la situación de institucionalización y desinstitucionalización de niños menores de 18 años en distintos países de América Latina y el Caribe. Forma parte de la estrategia de trabajo que viene realizando la RELAF, con el apoyo de UNICEF, para la construcción de una línea de base y un sistema de monitoreo de la situación de los niños institucionalizados, y de las vías y los mecanismos de desinstitucionalización, con un énfasis significativo en la situación de los menores de 3 años<sup>2</sup> y las macroinstituciones.

Durante el proceso de validación del cuestionario que da soporte a la herramienta, se realizaron reuniones en diferentes países, tendientes a pilotear el instrumento, adecuar contenidos y sistematizar información que permitiese brindar un estado de situación. El foco de este documento es describir estos procesos, explicar la metodología de aplicación y documentar los productos que resultaron.

La herramienta que se explicitará permite recoger en forma ágil la información que ya poseen los países y transformarla, con operaciones de cálculo sencillas, en indicadores comparables. Estos indicadores se basan en las definiciones establecidas en los sistemas de protección a nivel internacional. El logro de medidas comparables, con metodologías comunes, es una tarea que ayuda a mostrar las situaciones en las que se desarrolla la internación o institucionalización, para revertir el encierro innecesario que afecta a miles de niños en la región.

● <sup>1</sup> Esta herramienta se ocupa de la situación de niños y adolescentes mujeres y varones, como también se refiere a mujeres y varones cuando menciona a los adultos involucrados. El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

● <sup>2</sup> Los términos “niños menores de 3 años” o “niños de 0 a 2 años” se usan en forma indistinta para referirse a este grupo de edad.

## II. ANTECEDENTES

La institucionalización ha sido históricamente la respuesta principal que se ha dado cuando, por razones de protección, los niños pierden o ven interrumpido el cuidado de sus familias de origen. Hoy en día, a pesar de la evidencia existente respecto de la vulneración de derechos inherente, cuando un niño es separado de su familia el mecanismo principal elegido es la internación en instituciones.

Durante las últimas décadas, diversos estudios<sup>3</sup> han mostrado los efectos negativos que la institucionalización acarrea para los niños más vulnerables, particularmente los de menor edad.

En 2009, se aprueban las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*<sup>4</sup> (en adelante, Directrices), que establecen claramente la importancia del entorno familiar y el hecho de que los Estados son responsables de proporcionar cuidado alternativo a todos los niños privados de su medio familiar.

En 2013, UNICEF, RELAF y socios lanzaron el *Llamado a la acción en América Latina y el Caribe*, para poner fin a la institucionalización de niños de 0 a 3 años de edad. Dicho llamado responde a los requerimientos del Comité de los Derechos del Niño en pos de visibilizar la situación actual de la niñez privada de cuidado parental, especialmente la que se encuentra en instituciones de protección, poniendo especial énfasis en la generación de acciones y compromisos de los tomadores de decisión para evitar la institucionalización de niños menores de 3 años en centros residenciales.

Muchos de los países de Latinoamérica carecen de información precisa sobre el número de niños en instituciones, y sobre las características y los procesos que llevaron a estos niños a que estén internados; y es especialmente difícil obtener información desagregada al respecto.

Una de las principales formas en procura de describir la situación de los niños que se encuentran en esta situación es identificar el tipo de información disponible en los países, las formas en que la muestran y las posibilidades de transformar esa información en indicadores comparables.

- <sup>3</sup> CIDH (2013): Derechos del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas (URL: <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/informe-derecho-nino-a-familia.pdf>). P. Pinheiro (2006): Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas, Naciones Unidas ([http://www.unicef.org/lac/Informe\\_Mundial\\_Sobre\\_Violencia\\_1\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(1).pdf)). Fundación Justicia y Derecho. (2013): Internados. UNICEF Uruguay ([http://www.unicef.org/uruguay/spanish/Internados\\_web.pdf](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/Internados_web.pdf)). UNICEF Lac. (2013): La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe ([http://www.unicef.org/lac/La\\_situacion\\_de\\_NNA\\_en\\_instituciones\\_en\\_LAC\\_-\\_Sept\\_2013.pdf](http://www.unicef.org/lac/La_situacion_de_NNA_en_instituciones_en_LAC_-_Sept_2013.pdf)). World Health Organization, Regional Office for Europe (2010): Better Health, Better Lives: children and young people with intellectual disabilities and their families. Transfer care from institutions to the community ([http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/126408/e94421.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/126408/e94421.pdf)).
- <sup>4</sup> Naciones Unidas, Resolución aprobada por la Asamblea General, 24 de febrero de 2010

## III. La construcción de la herramienta

### Antecedentes para la construcción

Esta herramienta pretende visibilizar la situación actual de la niñez privada de cuidado parental, especialmente la que se encuentra en instituciones de protección. Pone foco en el estado y la existencia de información sobre la situación de institucionalización de niños menores de 3 años y sobre las macroinstituciones, pero brinda también un panorama completo sobre la totalidad de niños y adolescentes menores de 18 años en acogimiento formal.

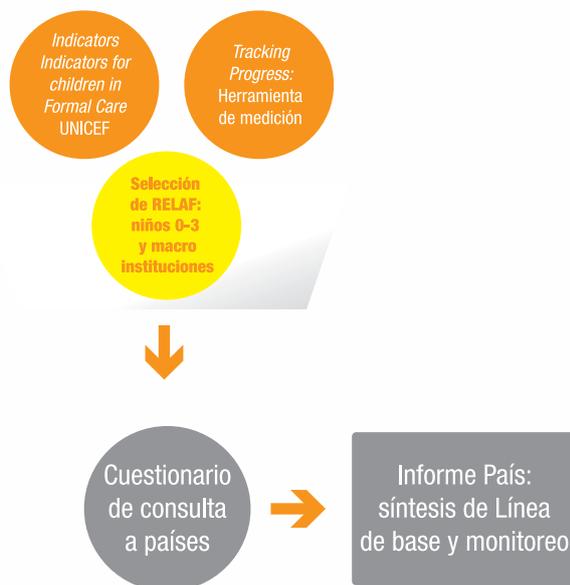
Se ha entendido oportuno llamarla “herramienta” en la medida en que contiene una metodología de consulta y aplicación de un cuestionario a informantes claves, que deriva en la obtención de datos con los que se construyen los indicadores, con la plena participación y aprendizaje por parte de las áreas técnicas de los gobiernos y los especialistas locales. El potencial de la herramienta que se presenta a continuación es que, simultáneamente a la aplicación del cuestionario, se obtienen en forma rápida un primer panorama de la información existente y una línea de base de indicadores sobre la institucionalización.

La herramienta y el cuestionario tienen como antecedentes principales dos manuales significativos en el área: el *Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care* (UNICEF, 2009) y el *Tracking Progress. Measuring the implementation of the “Guidelines for the Alternative Care of Children”* (Better Care Network, CELSIS). Asimismo, se nutre de instrumentos de recolección de información elaborados por RELAF para distintos estudios.

El esquema siguiente da cuenta del proceso de conformación de la herramienta:

*Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños como marco general del proceso de construcción de la herramienta*

*Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños como marco general del proceso de construcción de la herramienta*



## Principales definiciones empleadas

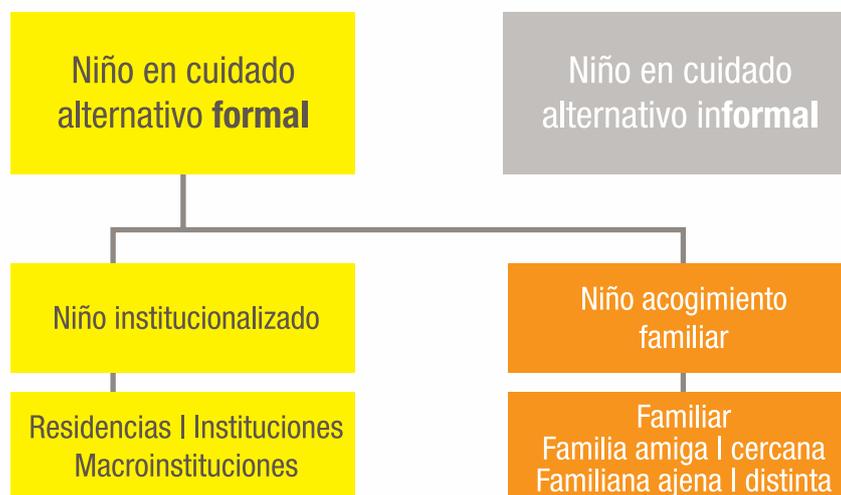
Un primer aspecto a considerar para la aplicación de la herramienta es la definición de los principales conceptos. En la medida en que los países utilizan diferentes denominaciones y nomenclaturas, fue necesario identificarlas y precisarlas.

Las *Directrices* establecen que “*el acogimiento formal incluye todas las modalidades en las que haya un cuidador reconocido, más allá de cómo estén organizadas y de quién sea la iniciativa*” (pág. 32).

Asimismo las *Directrices* establecen dos grandes tipos de cuidado alternativo formal:

- **Familiar:** acogimiento alternativo en familia existente.
- **Residencial:** acogimiento en pequeñas instituciones y macroinstituciones.

Un primer elemento a identificar es el tipo de estrategia de intervención en que la herramienta pone foco. La totalidad del estudio se concentra exclusivamente en el cuidado alternativo formal. Dentro de esta modalidad, es posible distinguir dos grandes tipos de cuidado: el que se lleva a cabo en el marco de instituciones y el que está en el marco del acogimiento familiar. El énfasis principal de la herramienta está puesto en conocer la situación de los niños que viven en instituciones, aunque se abordan también algunos indicadores sobre el acogimiento familiar.



Las principales definiciones del estudio que se utilizan a lo largo de la herramienta son las siguientes:

- **Cuidado alternativo formal:** “el acogimiento formal incluye todas las modalidades en las que haya un cuidador reconocido, más allá de cómo estén organizadas y de quien sea la iniciativa” (Directrices). Agregamos la intervención de una autoridad judicial, administrativa o civil, en la validación del cuidador y la situación del niño.
- **Modalidades de cuidado alternativo formal:** abarca dos grandes modalidades, el acogimiento alternativo en familia existente (acogimiento familiar), y el acogimiento residencial e institucional.
- **Acogimiento familiar:** es la situación de un niño que, separado de su familia de origen tras la intervención de una autoridad competente, es alojado en un entorno familiar. Éste puede ser de familiares, familias amigas/cercanas, o una familia ajena o distinta; deben ser previamente seleccionadas, declaradas idóneas, aprobadas y supervisadas para ejercer el acogimiento. Se distinguen:
  - Familiares:* cualquier tipo de vínculo que implique consanguinidad o la relación conyugal con un consanguíneo. Ejemplos: tíos, abuelos, primos y otros.
  - Familias amigas o cercanas:* las que tengan una relación afectuosa con la familia de origen del niño separado. Ejemplo: padrinos o amigos.
  - Familias ajenas o distinta:* familias o personas solas que postulan ante la autoridad competente, a fin de alojar al niño separado de su familia de origen.
- **Acogimiento institucional o residencial:** es la situación de un niño que, separado de su familia de origen tras la intervención de una autoridad competente, es alojado en una institución o residencia.
- **Instituciones:** son aquellos establecimientos que brindan acogimiento residencial de niños en régimen de tiempo completo. Las instituciones pueden ser de gestión pública, privada o mixta, destinadas a albergar y dar cuidado a niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar. Quedan, por lo tanto, excluidas las instituciones de la justicia penal juvenil y las modalidades de cuidado alternativo de tipo familiar: acogimiento familiar y formas de cuidado formal o informal en hogares de familiares.
- **Institucionalización:** se trata de la situación de un niño que está en una institución tras la intervención de una autoridad competente. Abarca la modalidad definida en las Directrices como “Otros entornos y residenciales”; por lo tanto, incluye residenciales e instituciones.
- **Desinstitucionalización:** se trata de la situación de un niño que, habiendo estado institucionalizado, dejó de estarlo. No implica necesariamente el egreso, ya que podría pasar a otra modalidad de acogimiento formal.
- **Ingresos a instituciones:** se trata de las situaciones de ingreso de niños a una entidad de cuidado residencial o institucional en un período de tiempo dado.
- **Egreso del cuidado alternativo formal:** se trata de la situación de un niño que, estando en acogimiento formal tras intervención de la autoridad competente (judicial, administrativa, civil), dejó de estarlo y se encuentra en familia definitiva.
- **Niños menores de 3 años:** menores de 3 años, estrictamente (con hasta 2 años cumplidos)

● **Macroinstituciones:** la definición de macro o micro alude a una característica descriptiva de la institución estudiada. No existe a priori una definición conceptual que limite o defina en términos estrictos esta característica. En este documento, entenderemos por macroinstituciones aquellos residenciales que alojen 50 niños o más. Por otra parte, para el caso de los niños menores de 3 años, se pretende desagregar la información para contemplar instituciones de menor tamaño.

## Esquema conceptual del ciclo de la institucionalización

La herramienta se organiza a partir de un esquema conceptual de “procesos”, en donde existen al menos tres eventos principales que se buscan captar: el ingreso, la estadía (proceso) y el egreso. Este esquema de trayectoria de la institucionalización es vital para comprender el proceso dinámico que se quiere medir, y es un marco potente para construir un conjunto de indicadores precisos y fácilmente captables.

Sobre estos tres eventos que componen la trayectoria, es posible conocer características y atributos específicos (como, por ejemplo, la edad al ingreso, el sexo, el motivo de ingreso, la educación, las actividades realizadas, el destino del niño, etc.), lo que aumenta la capacidad de construcción de indicadores con desagregaciones de distinto tipo. La figura que se presenta a continuación da cuenta de los conceptos descriptos.



El marco conceptual de la trayectoria de la institucionalización se complementa con el relevamiento de un conjunto de información sobre las instituciones y el contexto jurídico-normativo en el que se desarrolla el proceso de internación.

Recoger información sobre las características de los centros (por ejemplo, tamaño, recursos humanos que se desempeñan), así como los rasgos de los sistemas de protección del país, implica dimensiones vitales que la herramienta aborda.

## Medición y unidades de análisis

Parte importante del desafío de la generación de información que permita dar cuenta de procesos complejos es que la construcción de indicadores se basa en una multiplicidad de unidades, tipos de preguntas y fuentes de información.

Para cumplir el objetivo de construcción de la herramienta, fue necesario diferenciar *qué se quiere medir y cómo se va a medir*. Esto, que parece tan básico para cualquier sistema de información o monitoreo, no lo es tanto en áreas en donde la producción de información y estadísticas no es tan robusta.

La primera pregunta alude a los conceptos definidos y la formulación de dimensiones, variables e indicadores que se desarrollarán. La segunda pregunta se relaciona con la metodología para la recolección de la información. Se diferencian dos partes:

- Se medirán y recopilarán los datos a través de las consultas a informantes claves y responsables de los sistemas de información de los países.
- Mediante estas consultas, será posible identificar qué existe de los indicadores propuestos y construir a posteriori una línea de base.

A grandes rasgos, es posible distinguir dos unidades de análisis sobre las que se recogerá información:

- Individuales (por ejemplo, los niños institucionalizados).
- Entidades de cuidado alternativo (familias acogedoras, entidades de cuidado residencial, entidades de cuidado institucional).

Existe una unidad de análisis latente, que es el propio país, y se vincula con las posibles preguntas sobre legislación, modalidades, protocolos y normas. Esta unidad difiere de los registros individuales o de instituciones y se asocia a la fuente de información sobre la que se recoge el dato, que es el propio informante.

Las fuentes de información a las que se apelarán para conseguir estos datos son, a grandes rasgos, los registros administrativos y las propias preguntas del instrumento, que van a ser contestadas por los informantes claves. Todas las formas de recopilación de datos están contenidas en el mismo instrumento de medición.

## Módulos, dimensiones y variables

El proceso de selección de dimensiones e indicadores se realizó en diversas etapas:

- Selección de indicadores y variables a medir, basada en los antecedentes descriptos anteriormente.
- Construcción de preguntas principales y asociadas.
- Clasificación de preguntas cuyo resultado es un indicador cuantitativo y preguntas que responden a indicadores cualitativos.
- Identificación de posibles fuentes de información para los indicadores cuantitativos.

La herramienta construida presenta un conjunto de dimensiones y variables organizadas en cuatro módulos.

### » MÓDULO I: NIÑOS MENORES DE 18 AÑOS INSTITUCIONALIZADOS

Este bloque brinda un panorama general y básico de la institucionalización de los niños menores de 18 años en el país. Realiza una cuantificación de la población total institucionalizada, de los ingresos y de la desinstitucionalización, de acuerdo con algunas características básicas de los niños. Por último, establece una cuantificación de los niños que se encuentran en acogimiento familiar.

### » MÓDULO II: INSTITUCIONES

Este bloque está dirigido al estudio del tamaño de las instituciones que albergan a todos los niños menores de 18 años institucionalizados. El énfasis está puesto en describir la situación en cuanto a la macroinstituciones.

### » MÓDULO III: NIÑOS MENORES DE 3 AÑOS

A lo largo de este bloque, se determina la magnitud de la institucionalización para este grupo y, a su vez, se profundiza en los procesos de institucionalización, dando cuenta de los motivos, la experiencia durante la internación y las políticas vinculadas a la desinstitucionalización. Al final, se indagan cuestiones del acogimiento familiar en este grupo etario.

### » MÓDULO IV: SISTEMAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Se compone de preguntas que indagan sobre los sistemas de información y de registro continuo de los países.

Las preguntas de la herramienta (aproximadamente 100) son de distinto tipo: están aquellas que recogen información cuantitativa (o la existencia de ella), y otras, de corte cualitativo, que buscan indagar acciones, protocolos, políticas, normas de los sistemas de institucionalización y protección.

Las tablas que se presentan a continuación muestran las dimensiones y las variables de tipo cuantitativo y cualitativo. Es importante notar que, en el Módulo I y el III, la tabla

refleja, en cada una de las dimensiones, el marco conceptual de la trayectoria de la institucionalización. Estas dimensiones dan cuenta de los ingresos y la existencia de niños en las instituciones (o en acogimiento familiar), los principales hitos y las características del proceso de la institucionalización y la desinstitucionalización.

» **MÓDULO I: NIÑOS MENORES DE 18 AÑOS INSTITUCIONALIZADOS**

<b>DIMENSIONES</b>	<b>Variables cuantitativas</b>	<b>Variables cualitativa</b>
Niños institucionalizados	Sexo, edad, tipo de gestión.	
Ingreso de niños a instituciones	Sexo, edad, motivos, organismos decisores de la institucionalización.	Registro de motivos, organismos decisores de la institucionalización, Información recabada al ingreso (etnia, país de nacimiento, etc.), fecha de ingreso.
Desinstitucionalización de niños	Sexo, edad.	Organismos decisores de la desinstitucionalización.
Seguimiento tras la desinstitucionalización		Existencia de un seguimiento.
Niños en acogimiento familiar	Sexo, edad.	
Ingreso de niños a acogimiento familiar	Sexo, edad.	

» **MÓDULO II: INSTITUCIONES**

<b>DIMENSIONES</b>	<b>Variables cuantitativas</b>	<b>Variables cualitativa</b>
Instituciones	Habilitación, tipo de gestión, tamaño de instituciones.	Registro de instituciones, funcionamiento fuera de registro, mecanismo de habilitación, instituciones habilitadas, revisión de la habilitación, estándar mínimo de habilitación, tamaño de instituciones, reporte de niños por instituciones.
Macroinstituciones	Niños menores de 18 que viven en macroinstituciones, sexo, edad, tiempo de permanencia, niños en situación de discapacidad.	Definición de macroinstitución, estrategia de desinstitucionalización.
Cuidadores	Tipo de gestión.	Información disponible sobre cantidad de cuidadores, habilitación de cuidadores, obligatoriedad de la habilitación.

» MÓDULO III: NIÑOS MENORES DE 3 AÑOS INSTITUCIONALIZADOS

<b>DIMENSIONES</b>	<b>Variabes cuantitativas</b>	<b>Variabes cualitativa</b>
Niños menores de 3 años institucionalizados	Sexo, edad, tipo de gestión.	
Ingreso de niños menores de 3 años a instituciones	Sexo, edad, motivos, organismos decisores de la institucionalización, tipos de discapacidad.	Registro de motivos, estado de salud, registro de peso, talla, vacunas, etc., niños en situación de discapacidad.
Instituciones para menores de 3 años	Tipo de gestión, tamaño.	Instituciones con niños mayores y menores de 3 años.
Acciones realizadas para evitar el ingreso a una institución de los niños menores de 3 años		Estrategias llevadas adelante para evitar la institucionalización, requerimientos legales o protocolos para restringir el ingreso, institución a cargo de evaluar y revisar la decisión de internación.
El período de institucionalización de los niños menores de 3 años	Tiempo promedio de internación.	Tiempo de institucionalización, estrategias de intervención individualizadas, mantenimiento del vínculo con familia de origen, revisión de la medida de institucionalización.
La desinstitucionalización de los niños menores de 3 años	Sexo, edad, destino tras la desinstitucionalización, tiempo de institucionalización, adopción.	Tiempo de institucionalización, Razones de desinstitucionalización, estrategia de desinstitucionalización, pasaje a acogimiento familiar, reintegración a familia de origen, adopción.
Acogimiento familiar de niños menores de 3 años	Sexo, edad, ingreso, edad al ingreso.	

## IV. EL PROCESO DE VALIDACIÓN DE LA HERRAMIENTA

Como parte del proceso de validación de la herramienta, se desarrollaron tres instancias presenciales en Paraguay, Uruguay y Ecuador. Las visitas formaron parte de la consulta, con el objetivo de someter a discusión y validar la herramienta elaborada. A continuación, se presenta una reseña de la aplicación de la herramienta en estos países.

### Reseña de la aplicación en Paraguay

La jornada de validación de la herramienta se realizó el 29 de septiembre de 2015 y contó con la participación de 19 personas, entre técnicos y autoridades de distintas entidades. Las instituciones participantes fueron: la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), la Dirección del Centro de Adopciones de la SNNA, UNICEF, y un grupo de ONG proveedoras de cuidado alternativo, activas en la mejora de las políticas públicas en esta área: Corazones por la Infancia, Enfoque Niñez y Aldeas Infantiles SOS. La jornada fue precedida de reuniones de planificación. Durante el encuentro, se revisó la herramienta, se relevaron las preguntas de corte cualitativo y se acordaron los mecanismos para que, a posteriori, se completara la información de tipo cuantitativo.

La jornada comenzó con la presentación del marco conceptual del proyecto, para dar paso luego a la discusión propiamente dicha de la herramienta. La revisión del cuestionario se realizó teniendo presentes las pautas establecidas en la metodología; es decir, se indagó sobre la relevancia de las preguntas, la existencia de datos, los mecanismos de recopilación en el país, y el dato disponible propiamente dicho.

De esta forma, en un único proceso, se modificó y completó el cuestionario según lo problematizado pregunta a pregunta, y se comprometió el ingreso de información a posteriori.

Varios conceptos e interpretaciones del cuestionario tuvieron intercambios sustantivos que resultaron en cambios de la herramienta o su confirmación. Entre los principales elementos de discusión, se encontró que el cuestionario debería clarificar y definir con mayor exactitud las poblaciones que abarca con sus definiciones (ejemplo: niño institucionalizado, ingreso a una institución, niño en acogimiento familiar, y otros). Es decir que un componente principal de la herramienta se centró en las definiciones conceptuales y la delimitación del universo de estudio.

Los participantes también demandaron considerar preguntas que indagaran sobre el tiempo inmediato tras la desinstitucionalización.

Es preciso considerar la situación de los niños del Chaco. Se estima que unos 3.000 niños de esta zona de Paraguay habitan en instituciones educativas durante el período escolar y viven apartados de su núcleo familiar. Las cifras reportadas no contemplan esta situación.

El registro de información de Paraguay no se encuentra centralizado en un sistema informático; por lo tanto, muchas de las aperturas previstas por la herramienta no se pudieron calcular.

El período de referencia de los datos es el siguiente: para los datos de niños que se encuentran en acogimiento (institucional o familiar), se trata de datos al 2014. Para los datos de ingresos y egresos, se trata de julio de 2014 a junio de 2015 (12 meses calendario).

Las estimaciones de población que se utilizan para calcular las diferentes tasas son al 2014 y se extrajeron de las Proyecciones de Población de CEPAL-CELADE (Revisión 2015: <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>). Como estas proyecciones son por edades quinquenales, a fin de estimar la población para los tramos necesarios en la herramienta RELAF se aplicaron a estas proyecciones de 2014 las estructuras de población por edad simple de las proyecciones de la Revisión 2000 (<http://www.cepal.org/celade/publica/bol66/BD66.html>).

## Reseña de la aplicación en Uruguay

La jornada de validación de la herramienta se realizó el 22 de octubre de 2015, con la participación de técnicos y autoridades del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). La jornada fue precedida de reuniones de planificación. Durante el encuentro, se revisó la herramienta, se relevaron las preguntas de corte más cualitativo, y se acordaron los mecanismos para que, a posteriori, se completara la información de tipo cuantitativo.

Entre los participantes de la reunión, se contó con miembros del Sistema de Información para la Infancia (SIPI-INAU), asesores del directorio, del área de adopciones, funcionarios del Centro de Evaluación Integral Pre-escolar (CEVIP), área de atención en contexto, acogimiento familiar e internados.

Fue necesario discutir en profundidad varios de los conceptos sobre las poblaciones que se estaban estudiando; por ejemplo, qué se entiende por población institucionalizada. Éste fue un ejercicio muy valioso, producto de la variedad de modalidades de atención que tiene el INAU y que motivaron a precisar aun más ciertas definiciones de la herramienta.

La población institucionalizada, de acuerdo con las definiciones de la herramienta, se encuentra comprendida en lo que el INAU considera la modalidad de “Tiempo completo”, mientras que los niños en acogimiento familiar se encuentran comprendidos en lo que INAU llama modalidad “Alternativa familiar”.<sup>5</sup>

Surgieron otros aportes —como una lista más exhaustiva acerca de los motivos de internación y una definición más clara sobre el tiempo de los procesos de institucionalización— que ayudaron a definir mejor la transición entre los que la herramienta considera “Ingreso” y “Proceso”.

La información recabada por el Instituto es abundante, y las estrategias de intervención, muy variadas; esto motivó a la reflexión sobre cómo lograr una herramienta que sea aplicable a las diferentes modalidades y realidades que se presentan en cada país.

En la medida en que Uruguay posee un registro individualizado de niños en acogimiento formal, un aspecto de la herramienta que tuvo que ser precisado fue el de la forma de contabilizar a los niños en el sistema.

<sup>5</sup> Cabe aclarar que, dentro de esta última modalidad, se incluyen los niños atendidos por cuidadoras, que son personas rentadas por INAU para el cuidado transitorio en una vivienda particular. No es posible determinar con exactitud cuántos niños son atendidos bajo esta definición, ya que no es un perfil de atención explicitado como tal. En el INAU, los perfiles existentes dentro de “Alternativa familiar” (los que atendieron 1.381 niños al 31 de diciembre de 2014) son: cuidadoras de primera atención (73 niños), hogares de acogimiento familiar-familia ajena (128 niños), hogares de acogimiento familiar-familia ampliada (33 niños), hogares de acogimiento familiar-familia extensa (495 niños), hogares de acogimiento familiar-urgencia (45 niños), hogares de alternativa familiar (607 niños). De acuerdo con la definición, los perfiles de atención de “Familia ampliada”, “Extensa” y “Ajena” coinciden estrictamente con la definición de atención manejada para acogimiento familiar por la herramienta.

Es decir, cuando un niño durante un mismo período ingresaba dos veces al sistema, ¿cuántas veces debía contabilizarse? La respuesta del INAU al cuestionario contuvo las dos formas de contabilizar: por una parte, se consideraron todos los ingresos del período, por lo que un niño o el adolescente pudo ser contabilizado más de una vez; y por otra parte, también se reportó contabilizando a cada niño o adolescente una única vez y, en el caso de que hubiera ingresado más de una vez en el período, se tomaron en cuenta los datos de la primera vinculación.

En el informe país, se utilizó el primer método de contabilización. Esta decisión se fundamenta en que es la mejor forma de producir información comparable con otros países que no tengan registros individuales. De no existir registro individual, es factible que no se logre distinguir quién entró una o más veces al sistema.

Para ambos países, se elaboraron informes estandarizados que sistematizaron todos los datos. A los efectos de no generar un documento muy grande, se omite toda esta información, y se incluye una síntesis más adelante. Los resultados pormenorizados pueden consultarse en el informe país.

## Reseña de la aplicación en Ecuador

La jornada de validación en Ecuador se desarrolló entre el 4 y el 6 de abril de 2016. Intervinieron en forma presencial los equipos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), en particular con los técnicos de diferentes unidades de la Subsecretaría de Protección Especial; y, por la sociedad civil, participó el Observatorio de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia (ODNA). El proceso fue seguido permanentemente por el área de protección de UNICEF, y contó con la organización y la participación de los puntos focales de RELAF en el país.

En Ecuador, a diferencia de Uruguay y Paraguay, la jornada se centró, en primera instancia, en la definición de una hoja de trabajo que cubriera algunas necesidades específicas de la Secretaría; en particular, la generación de instrumentos y procesos para la recolección de información sobre la infancia en instituciones. Como producto de este proceso, se definieron cuestionarios para recoger información en las instituciones y en acogimiento en familias ampliadas. De la agregación y la consolidación de estos instrumentos, se derivan los principales indicadores de la herramienta RELAF, así como otro conjunto de indicadores definidos como necesarios por Ecuador.

Cada instrumento presenta módulos específicos que dan cuenta de los principales elementos a estudiar. Un resumen de los módulos desarrollados, para los cuales se elaboraron preguntas específicas, es el siguiente:

MODALIDAD		
Ficha	Acogimiento institucional	Acogimiento en familia ampliada
Ficha 1: unidades de atención	Datos de la institución	Datos de la unidad de atención
	Infraestructura	Infraestructura
	Equipo técnico	Equipo técnico
	Formas de financiamiento	Formas de financiamiento
	Coordinación	Coordinación
Ficha 2: niño en acogimiento	Datos de identificación del niño	Datos de identificación del niño
	Datos de ingreso del niño	Datos de ingreso del niño
	Atención integral del niño	Atención integral del niño
	Paina	Paina
	Salud	Salud
	Educación	Educación
	Proceso de autonomía	Personas privadas de libertad
	Familia del niño	Familia ampliada
	Familia antes del ingreso	Vinculación del niño con padres privados de libertad
	Familia para el egreso	de libertad
	Esclarecimiento de la situación social, legal y familiar	Situación legal
	Niños desinstitucionalizados en los últimos 12 meses	

Estos instrumentos de recolección de información iban a ser empleados en un relevamiento de carácter censal, que se realizaría en un período breve. Por razones lógicas, luego de la catástrofe natural acaecida del 16 de abril, se rehizo la agenda de trabajo, ya que las autoridades de gobierno están concentradas en proveer ayuda humanitaria.

## Consideraciones para la aplicación futura

El esquema presentado a continuación da cuenta de las etapas llevadas adelante en cada país para la aplicación de la herramienta y que sería deseable para su aplicación futura en cualquier país de la región. Cada aplicación tuvo sus particularidades, pero tras las visitas se puede establecer que hay ciertos pasos a seguir que permiten un mejor desarrollo de la aplicación de la herramienta. Se consigna a RELAF como la entidad técnica especializada; pero, en caso de existir recursos humanos idóneos, este apoyo a las autoridades locales podría ser mediatizado por entidades académicas o especialistas locales, aplicando la herramienta que aquí se presenta.

# CUESTIONARIO EN PROCESO DE VALIDACIÓN Y CONSTRUCCIÓN



**RELAf**  
Por el derecho a vivir  
en familia y comunidad

unicef 



Medición  
y monitoreo de la  
**desinstitucionalización**  
de niñas, niños  
y adolescentes.



**RELAF**  
Red Latinoamericana de Estudios de la Familia y la Adolescencia

unicef 



