Una mirada a la primera infancia en los sistemas de protección…hacia la potenciación del desarrollo integral desde el fortalecimiento y cuidado familiar

Nidia Marlesvy Malagón Ortiz

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Externado de Colombia

Maestría en Estudios en Familia

Marzo de 2021

1. Objetivo: Aportar al análisis y construcción de propuestas de abordaje técnico y operativo en relación con las medidas de restablecimiento de derechos para niñas y niños en primera infancia desde un enfoque de familia.

2. Resumen:

El presente documento orientador de política pública se centra especialmente en las recomendaciones para el sistema de protección a niñas, niños y adolescentes, con una mirada puntual en la primera infancia, etapa reconocida como fundamental para el desarrollo integral del ser humano. Partiendo del reconocimiento del derecho de las Niñas, Niños y adolescentes (NNA) a vivir en Familia y el papel de la familia "como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad". (Convención de los Derechos del Niño- CDN, 1989)

De este modo, este documento presenta la complejidad existente en torno a la institucionalización de niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades Alternativas de Cuidados de los Niños del año 2000, directrices que tienen como objetivo la promoción de la prevención de la separación de las NNA de su familia origen, el reintegro a ello la búsqueda de soluciones alternativas apropiadas y permanentes para cada niña, niño y adolescente según su situación, en especial en la primera infancia.

Se incluye desde una perspectiva más general, los efectos de la institucionalización en NNA, las recomendaciones y experiencias de otros países en procesos de desinstitucionalización, permitiendo identificar las problemáticas, retos y desafíos a incorporar en la agenda pública y en especial en la atención que brinda el Instituto colombiano de Bienestar Familiar, quien tiene la misión de "Promover el desarrollo y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo las capacidades de las familias como entornos protectores y principales agentes de transformación social" (ICBF, 2019)

Por lo anterior, el análisis en política pública incluye una mirada desde un enfoque de familia, reconociendo a las familias como actores sociales reconocidos como sujetos

colectivos de derechos, con capacidad de autodeterminación, de agencia y de transformación de sus propias vidas y de la sociedad.

En este sentido, el documento recoge estas miradas y propósitos, planteando conclusiones y recomendaciones para tener en cuenta, desde la responsabilidad que se le atribuye al Estado Colombiano en particular al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y operadores de instituciones de protección a NNA, lo anterior, enlazando con la articulación de las políticas públicas que se requieren armonizar, como lo son las políticas en materia de derechos de NNAS, fortalecimiento y apoyo familiar y política de Estado para la potenciación del desarrollo integral de la primera infancia.

3. Introducción:

En el mundo, millones de NNAs se encuentran separados de sus familias como parte de una serie de medidas para la garantía y restablecimiento de sus derechos; aun cuando la medida de retiro de su medio familiar es la última medida recomendada por sus efectos negativos y teniendo en cuenta su derecho a crecer en familia. El Artículo 22 de la Ley 1098 de 2006 de Colombia, estipula: “Los niños, las niñas, adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de su familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella. Los niños, niñas y adolescentes sólo podrán ser separados de la familia, cuando esta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos, conforme con lo previsto en este código. En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la separación”.

El informe de Unicef (2013), sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección refiere que en la mayoría de los países de la región hay una utilización desmedida de la institucionalización, pese a que debería ser utilizada como una medida excepcional, de igual manera debido a la dificultad en el establecimiento de los datos es difícil establecer el número de niños y niñas en institucionalización, una cifra aproximada citada en el informe es de más de 240.0000 de NNAs.

De igual forma de acuerdo con el informe de la Fundación Lumos, (2020)en la región de América Latina y el Caribe refiere una estimación de “niños, niñas y adolescentes que viven en las llamadas instituciones de protección oscilan entre 230.000 y alrededor de 375.000”, para dicho informe se calculó una estimación de 187.129 niños y niñas con base

en la información disponible principalmente de fuentes administrativas, sin embargo, el número puede ser mayor debido a un posible subregistro, a la falta de datos, y a la no existencia de una definición común de que se entiende por institución.

La institucionalización de niños, niñas y adolescentes es un tema de gran importancia social, no solo por la relevancia del número de niños, niñas y adolescentes en situación de institucionalización, sino por sus impactos negativos, en especial en la afectación en los niños y niñas de primera infancia; ya que por un lado, según Unicef los estudios recientes demostraron que las largas etapas de institucionalización, especialmente durante los primeros años de vida producen daños permanentes (Unicef, 2013) y por otro lado, la primera infancia en materia Política Pública en Colombia se ha priorizado en su atención.

Este informe referencia: "en definitiva, la práctica de colocar a niñas y niños en instituciones los deja expuestos al peligro y a sufrir secuelas permanentes, privándoles de muchos de sus derechos de la protección que necesitan". En el marco de este informe, Pinheiro (2016) citado por el informe de Unicef (2013, P.12) menciona que la violencia en las instituciones es seis veces más frecuente y los niños en instituciones tienen casi 4 veces la probabilidad de sufrir abuso sexual que aquellos que tienen acceso a otras formas de protección de tipo familiar. De igual manera el informe recomienda que la institucionalización: "debe ser limitada a casos absolutamente excepcionales y por períodos muy breves. Además de exponerlos a situaciones que puedan implicar graves violaciones a sus derechos, las instituciones no son el ámbito apropiado para los niños y su permanencia en éstas genera atrasos en el desarrollo y se debe reorientar la política pública hacia el fortalecimiento familiar" (Unicef, 2013, p. 6). La misma idea de la institucionalización es un concepto que merece problematizarse por cuanto a su alrededor se tejen distintos significados que explican ejercicios disímiles, y en ocasiones contradictorios, definidos como acciones de protección.

En este sentido, la institucionalización de niños, niñas y adolescentes en el marco del interés superior del niño debe ser problematizada siendo objeto particular de este documento, ya que la medida de restablecimiento de derechos definida por la autoridad administrativa con retiro del medio familiar para ubicación en medio institucional genera cambios e impactos significativos en la vida de los niños y en la vida y dinámica de sus familias.

De esta manera, la familia en el sistema de protección es un actor social que requiere ser escuchado en los procesos de atención, por lo tanto, reconocer las voces de las familias permite visualizarlas y reconocerlas, tal y como lo recomienda la Política Pública Nacional de Fortalecimiento a las Familias, como sujetos colectivos de derechos, donde sus integrantes se desarrollan y actúan como agentes de transformación social "debido a su capacidad de potenciar el desarrollo tanto de cada uno de sus miembros, como a nivel colectivo y social". (Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, 2018).

4. Enfoque y resultados

Para el caso de Colombia, la disponibilidad de datos se complejiza, teniendo en cuenta solo la información del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ya que no es posible identificar los datos específicos sobre la ubicación de los NNA en medio institucional o familiar, situación que dificulta el diagnóstico y análisis en materia de política pública, ya que solo se cuenta con el consolidado de ingresos al proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD). El PARD es definido por el código de infancia y adolescencia como: "el conjunto de actuaciones administrativas y judiciales que deben desarrollarse para la restauración de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes que han sido vulnerados, amenazados o inobservados. Dicho proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de los mandatos constitucionales y para la operatividad del Código de la Infancia y la Adolescencia. Este proceso especial incluye las acciones, competencias y procedimientos necesarios para que las Autoridades Administrativas facultadas por la ley restablezcan a los niños, las niñas y los adolescentes el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos, de acuerdo con sus características y necesidades particulares de cada caso.

En el contexto normativo Colombiano se resalta la prevalencia de derechos de los niños, niñas y adolescentes establecidos en la ley 1098 de 1996, la cual se constituye el principal marco de atención del Estado desde el principio de la protección integral: "el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la amenaza o vulneración de los derechos, la prevención de la amenaza o vulneración y la seguridad del restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior", y como antecedente Colombia ratificó la convención de los derechos del niño en el año 1991 integrándose al bloque de constitucionalidad y plasmándose desde la ley. De igual manera

Colombia ha ratificado pactos y convenciones internacionales que se articulan a la montura legal marco que el Estado implementa en la prevención, atención y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Para la prevención, garantía, atención, cumplimiento de derechos y restablecimiento de Derechos el Estado lo realiza a través de instituciones y autoridades autorizadas a nivel nacional, territorial y local, y se establece entidades corresponsables a nivel comunitario y familiar. Para el restablecimiento de derechos los encargados son los Defensores de Familia, Comisarios de familia, o en su defecto, Inspecciones de Policía y, en el caso de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos indígenas, las autoridades propias, de acuerdo con las competencias establecidas en los artículos 96 al 98 de la Ley 1098 de 2006, y el artículo 2.2.4.9.2.1 del Decreto 1069 de 2015 quien realiza esta acción y es el Sistema Nacional de Bienestar Familiar quien promueve la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de los planes, programas, proyectos y estrategias relacionadas con las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, territorial y local.

Por lo anterior, y ante la amenaza o vulneración de derechos, el Estado a través de las autoridades administrativas y judiciales, ordenan las medidas de restablecimiento de derechos que pueden incluir el retiro del medio familiar con ubicación en medio de acogida familiar o institucional, de esta manera, son las instituciones con sus operadores los encargados del cuidado y la protección de los NNAs, con base en los lineamientos técnicos y operativos establecidos por el ICBF.

Esa relación es de gran importancia para analizar, dadas las implicaciones políticas, sociales, familiares e individuales que se dan en un proceso de intervención por parte del ICBF y sus operadores de protección, frente a situaciones o problemáticas de las familias con NNAs en procesos de institucionalización, dado que la institucionalidad sigue siendo frecuente y donde surge el cuestionamiento si el restablecimiento de derechos y la institucionalidad efectivamente permite la agencia de las familias, el empoderamiento de ellas frente a su vida y su destino y el restablecimiento efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Desde este marco, aunque la finalidad en la garantía de derechos es que los niños y las niñas crezcan en el seno de la familia y la comunidad, ante la amenaza, vulneración e inobservancia de derechos por parte de la familia o los cuidadores principales, mucho están

creciendo en cuidado institucional. El código de infancia y adolescencia establece el inicio de la respectiva investigación por parte de la autoridad competente para dar apertura al proceso administrativo, en este sentido, según su consideración, se implementan una serie de medidas de restablecimiento de derechos, entre las cuales puede darse el retiro del niño o niña del medio familiar para ser ubicado en medio institucional o familiar (Ley 1098 de 2006).

Así en Colombia, las estadísticas presentadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre los procesos de restablecimiento de Derechos el Sistema de Información Misional del ICBF- Sim a corte 30 de septiembre del 2018 mostró que se registraron 21.768 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en modalidades de apoyo y fortalecimiento en medio diferente al familiar o red vincular (internado 11.456 y hogar sustituto 10.312), y solo 10.525 en modalidades de apoyo y fortalecimiento a la familia, los cuales se distribuyeron así:

Tabla 1

Distribución de ubicación de NNAS con PARD por programa y rango de edad – 2018

PROGRAMA / RANGO DE EDAD	0-5 años	6-11 años	12-17 años	>18 años	Sin Información	TOTALES
Apoyo y fortalecimiento en medio diferente al familiar o red vincular	**3.649**	**4.048**	**7.997**	**6.017**	**57**	**21.768**
Internado	749	1.333	5.156	3.934	29	**11.201**
Casa hogar	30	38	76	111	0	**255**
Hogares Sustitutos	2.870	2.677	2.765	1.972	28	**10.312**
Apoyo y fortalecimiento a la familia	**468**	**4.289**	**5.085**	**669**	**14**	**10.525**
Intervención y apoyo	310	1.547	2.051	222	7	**4.137**
Externado media jornada	142	2.636	2.811	261	7	**5.857**
Externado jornada completa	16	106	223	186	0	**531**
TOTALES	**4.117**	**8.337**	**13.082**	**6.686**	**71**	**32.293**

Nota: La tabla muestra el número de NNAs con PARD en el ICBF de acuerdo con su ubicación en un programa o modalidad para su restablecimiento de derechos.

Este panorama permite evidenciar la magnitud del número de casos, lo cual requiere atención, con el fin de que las instituciones públicas y privadas encargadas reconozcan la

importancia de su labor dando soluciones efectivas a la prevención, disminución o eliminación de la institucionalización en Colombia y en especial de la primera Infancia.

Adicionalmente, teniendo en cuenta las implicaciones de las medidas de restablecimiento de derechos, vale la pena aportar desde una mirada diferencial de primera infancia, la cual incluye el posicionamiento de esta población como prioridad, reconocimiento como capital social y como tema de interés desde la agenda pública, a tal punto que se ha definido como política de Estado la potenciación del desarrollo integral desde los primeros años de vida.

La institucionalización como medida de restablecimiento de derechos a niños y niñas en Primera Infancia, su desarrollo integral y las familias

Las Directrices de cuidado alternativo fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 2009 en honor al 20 aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN), cuyo objetivo consiste en apoyar la Convención de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos en relación con los Derechos de NNAs. Dicha CDN establece la importancia del entorno familiar (preámbulo) y el hecho de que los Estados son responsables de proporcionar cuidado alternativo a todos los NNAs privados de su medio familiar (art. 20). En este sentido, como lo referencia Save The Children (2012), las directrices brindan más información con un énfasis particular en la protección y el bienestar de los NNAs privados del cuidado parental o en riesgo de estarlo, así como brindan mayor claridad respecto a la relación entre los cuidados parentales y el entorno familiar del niño, los objetivos del cuidado alternativo y los criterios para la ubicación de NNAs en dichas estructuras de cuidado alternativo

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de Naciones Unidas (2010) señalan como objetivos fundamentales, el de apoyar los esfuerzos desplegados para mantener o reintegrar a los NNAs en el núcleo familiar , o en caso que esto no sea posible, encontrar otra solución apropiada y permanente; asegurar en caso de no encontrar una solución permanente que esté conforme al interés superior del niño, que los gobiernos identifiquen y proporcionen formas adecuadas de cuidado alternativo que estimulen el desarrollo pleno y armonioso del niño o niña. Ayudar y alentar a los gobiernos

a asumir mejor sus responsabilidades y obligaciones de protección de los NNAs, teniendo en cuenta las dificultades socio-económicas y culturales que viven las familias y por último, orientar a los sectores públicos y privados, incluida la sociedad civil, en sus políticas, decisiones y actividades relacionadas con la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil.

En este marco de acción, hay que tener en cuenta que la evidencia científica señala que los primeros años de vida son cruciales para todo ser humano; en esta etapa se definen en gran medida las bases de su desarrollo posterior cognitivo, social y afectivo. También indica que institucionalizar a los niños y niñas y privarlos de su medio familiar en etapas tempranas de su desarrollo les deja secuelas tanto físicas como de salud mental: presentan mayor retraso en su capacidad de interacción social, deficiencias en su crecimiento físico y cerebral, problemas cognitivos y de comportamiento, retraso en el desarrollo del lenguaje y de la comunicación, entre otras.

Por tal razón, la Observación General No. 7 del Comité de los Derechos del Niño (2006), relativa a la Realización de los derechos del niño en la primera infancia, establece que "de las investigaciones se desprende que la atención institucional de baja calidad raramente promueve el desarrollo físico y psicológico saludable y puede tener consecuencias negativas graves para la integración social a largo plazo, especialmente en niños menores de 3 años, pero también entre niños de hasta 5 años de edad. En la medida en que se necesitan cuidados alternativos, la colocación temprana en lugares donde reciben atención de base familiar o para familiar tiene mayores probabilidades de producir resultados positivos entre niños pequeños".

Por otra parte, como lo ha establecido el Comité de Derechos Humanos (1989), siempre es conveniente que los niños que no cuentan con cuidado parental "se desarrollen en las condiciones que más se asemejen a las que caracterizan al medio familiar".

Cabe resaltar, como lo referencia Unicef y Relaf (2013), que, entre todas las orientaciones, en su art. 22 determinan que "el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar…". De esta manera se considera que es necesario promover en América Latina y el Caribe procesos de desinstitucionalización y prevención de la institucionalización de este grupo etario,

tendiendo a que en un futuro próximo se logre erradicar dicha práctica, hoy tan difundida en la región.

En este sentido, la primera infancia toma un lugar especial de referencia y atención, teniendo en cuenta que, en los últimos años, Colombia ha presentado unos avances importantes en materia de política pública de primera infancia, como lo demuestra la sanción Ley 1804 de 2016 la cual desarrollo el artículo 29 del código de infancia y adolescencia, el cual establece con claridad el desarrollo integral de la primera infancia. Desde allí mismo, el código establece que son derechos impostergables lo cual es indicativo de la importancia de estos y de la obligación de garantizarlos sin discusión alguna.

La primera infancia es considerada desde la política pública como la etapa del ciclo vital que se extiende desde la gestación hasta los seis años, y ha sido reconocida como un periodo crucial para el pleno desarrollo del ser humano en sus aspectos físico, cognitivo, emocional y social, por lo cual requiere de prioridad en la atención por parte del Estado.

Esta etapa constituye en sí misma un periodo clave para el desarrollo de las personas, lo que implica que deben ser potenciados los diferentes aspectos relacionados con el individuo durante este periodo. Además de la atención en nutrición y salud, resulta determinante trabajar procesos educativos, recreativos y culturales con el fin de alcanzar la integralidad mencionada. El reconocimiento de este periodo crítico es una razón poderosa para considerarlo como una "ventana de oportunidades" para actuar a favor de la salud, la nutrición, el crecimiento, desarrollo y bienestar de las niñas y los niños.

Como se ha mencionado anteriormente, Colombia ha presentado avances significativos en materia de política pública en primera infancia, de tal manera que la política ha pasado de ser política pública de gobierno a ser una política de Estado con la promulgación de la Ley 10804 de 2016 "*Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*". En este sentido, el objetivo es la potenciación del desarrollo integral de la primera infancia y se establece que es obligación del Estado garantizar los derechos de la primera infancia los cuales son impostergables.

Estos derechos al ser impostergables implican que todos los garantes y corresponsables deben de realizar todos los esfuerzos posibles para garantizarlos de manera oportuna, pertinente y de calidad.

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente, denominado "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", se incorpora la primera infancia en el apartado de "*Primero las niñas y los niños*: *desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia*", reconociendo el contexto de la familia como el espacio por excelencia en donde trascurre la vida de las niñas y niños, la cual es sujeta de fortalecimiento y desde donde se propone garantizar el desarrollo integral.

Ante este panorama, se requiere de una atención particular a la primera infancia tanto en los procesos de protección como a las condiciones y características de las medidas de restablecimiento de derechos para esta población.

El Observatorio de Niñez del ICBF reporta que en Colombia entre el 2012 al 2019 se aperturaron 73.331 procesos administrativos, siendo el principal motivo de apertura la violencia (maltrato) con 25.972, seguido del motivo condiciones especiales de los cuidadores con 14.263 casos, violencia sexual con 10.370.

La ubicación de las niñas y niños en primera infancia por parte del ICBF (2019), principalmente se realiza en modalidades de acogimiento familiar como hogares sustitutos, como una modalidad que consiste en "La ubicación del niño, la niña o adolescente, en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen" (Art. 59 de la Ley 1098 de 2006), sin embargo, se siguen ubicando a la primera infancia en modalidades de tipo internado, tal y como se presentaba en la *tabla 1 Distribución de ubicación de NNAS con PARD por programa y rango de edad - 2018*, donde de los 4.117 NNA de 0 a 5 años con PARD fueron ubicados en modalidades de apoyo y fortalecimiento en medio diferente al familia o red vincular (internado casa hogar y hogares sustitutos) 3.649 NNA.

Sobre el tema, en especial sobre la institucionalización de niños y niñas en primera infancia, la evidencia concluye: Zeanah, C. H ., Smyke, A. T., & Settles, L. D. (2006)- *"Los Orfanatos como contexto de desarrollo de la Primera Infancia"*

i) La crianza institucional produce efectos nocivos en el desarrollo de los niños. A pesar de que algunos de las anomalías del desarrollo asociadas con la crianza institucional probablemente de factores de riesgo que preceden a la atención institucional, como desnutrición prenatal y consumo de sustancias, exposición, o posiblemente de

vulnerabilidades genéticas, es probable que algunos de los efectos también se deban a la experiencia del cuidado en instituciones.

Los autores plantean dos líneas de evidencia que apuntan a la anterior conclusión: Primero, incluso cuando no se pueden detectar diferencias en los factores de riesgo de fondo entre los niños colocados en hogares de guarda y los niños colocados en instituciones, los niños en instituciones están más comprometidos (Roy, Pickles y Rutter, 2004). En segundo lugar, muchos niños adoptados fuera de instituciones se recuperan sustancialmente de anomalías tempranas, aunque los factores de riesgo prenatal y las vulnerabilidades genéticas no cambian

ii) Los dominios del desarrollo se ven comprometidos de forma variable por la crianza institucional. La atención se asocia con riesgos de compromiso grave del desarrollo en prácticamente todas las áreas.

"*Así, tanto en el estudio longitudinal de Tizard (Tizard, 1977) como en el estudio de Vorria (Vorria et al., 2003), que incluyeron proporciones más favorables de cuidadores a niños, el deterioro cognitivo fue limitado, pero el apego se vio seriamente comprometido*"

iii) La calidad del cuidado parece estar relacionada de manera importante con el grado de insulto y cantidad de recuperación.

"*Los hallazgos son compatibles con la idea de que una mayor calidad de la prestación de cuidados en condiciones de privación puede amortiguar algunas de las consecuencias adversas del desarrollo, aunque queda mucho por aprender sobre qué aspectos de la prestación de cuidados son más importantes para qué resultados del desarrollo*"

De igual manera, se ha evidenciado que los efectos negativos en los niños que son ubicados en cuidado residencial a gran escala son más severos principalmente en menores de tres años de edad, ya que este período es muy sensible, ya que el niño requiere de mayor contacto físico y emocional. (Faith to action, 2014)

Como se referencian en investigaciones sobre el desarrollo infantil han mostrado que, en algunos casos, los daños causados por las instituciones en las niñas y niños "pueden incluir salud física deficiente, graves retrasos en el desarrollo, discapacidad y daño psicológico potencialmente irreversible. Los efectos son más severos cuanto más tiempo se prolongue la institucionalización. El riesgo de daño psicológico y para el desarrollo es particularmente

agudo para los niños menores de 4 años; éste es un período crítico para que los niños y niñas establezcan lazos con sus progenitores o cuidadores" (Sanchez, s.f, p. 5). Las diferentes investigaciones realizadas en el campo de la neurología, la etiología humana y las neurociencias han brindado la información necesaria para que no quede ninguna duda que la maduración del cerebro y del sistema nervioso de los infantes depende del cariño, la estimulación y los cuidados que reciben del mundo adulto, en especial de sus madres y padres.

Cuando esto no ocurre existe un enorme riesgo de daños de las diferentes funciones mentales necesarias para asegurar el aprendizaje, una adaptación sana al entorno y la participación en relaciones interpersonales afectivas basadas en el respeto. Los buenos tratos, sobre todo antes de los tres años, son fundamentales para promover una infancia y una adolescencia sana.

Pinheiro (2013) pone en evidencia que la institucionalización causa daños a los niños, niñas y adolescentes, ya que el impacto de la institucionalización produce efectos a largo plazo los cuales impactan en retrasos en el desarrollo, daño psicológico irreversible, discapacidad, mayores de suicidio y actividad criminal. En los primeros 4 años de vida las consecuencias son más devastadoras, ya que este es un período crítico, es cuando los niños y niñas establecen lazos con sus progenitores o cuidadores, en este sentido, el autor menciona que un estudio de instituciones residenciales en Europa, afirma que los niños pequeños (0-3 años) institucionalizados y sin progenitores corrían el riesgo de sufrir trastornos de vinculación, retraso en el desarrollo y atrofia neuronal en el cerebro en proceso de desarrollo.

El estudio concluyó que "…La falta de actividad, el aislamiento social y las condiciones degradantes de vida en las instituciones pueden llevar a una disminución del funcionamiento social y psicológico". Asimismo, después de pasar un tiempo en la institución pueden perder habilidades de autocuidado y de establecimiento de relaciones afectuosas.

Los primeros estudios de institucionalización realizados demostraron que los niños institucionalizados (y posteriormente adoptados) tienden a presentar problemas de conducta, incluso en aquellos ambientes que se habían criado en buenas instituciones (Tizard&Reese,1974).

Los estudios más actuales han demostrado un patrón de problemas en los externalizantes en los adolescentes (conductas agresivas, acting-out, impulsividad) e internalizantes (problemas afectivos, ansiedad, problemas somáticos). De esta manera también se confirma que una de las principales variables que se relacionan con la aparición y número de problemas, es el tiempo de institucionalización (Ames,1997)

Sobre las consecuencias de la institucionalización existe adicionalmente evidencia que soporta los efectos nocivos de la institucionalización, tales como "El Proyecto de Intervención Temprana de Bucarest (BEIP)" el cual fue un ensayo controlado aleatorio del cuidado de crianza como una intervención para los niños abandonados en el momento del nacimiento o alrededor de esa fecha y colocados en una de las seis instituciones para niños pequeños en Bucarest, Rumania (Zeanah, et al., 2003).

El BEIP comenzó en el año 2000 con una evaluación básica integral de 136 niños y sus entornos de cuidado, después de esta evaluación,2 la mitad de los niños fueron asignados al azar a hogares de acogida de alta calidad (diseñados específicamente para este estudio) y la otra mitad para permanecer en cuidados institucionales. La edad promedio de ingreso al cuidado de crianza fue de 22 meses (rango = 6-31 meses). Todos los niños fueron vistos para evaluaciones de seguimiento a los 30, 42 y 54 meses, 8 años y 12 años *, y el desarrollo de los niños en hogares de crianza se comparó con el desarrollo de los niños asignados al azar para permanecer en el cuidado institucional y en un grupo. de niños nunca institucionalizados (controles comunitarios)".

Los hallazgos presentados a través de la evaluación a los 12 años de edad sugieren que la institucionalización temprana conduce a profundos déficits en muchos dominios examinados hasta la fecha, incluidos los comportamientos cognitivos (es decir, el CI) y socioemocionales (es decir, el apego), la actividad y estructura del cerebro, alteraciones en la recompensa sensibilidad y procesamiento, y una incidencia muy elevada de trastornos y deterioro psiquiátricos.

Asimismo, se concluye que con la intervención centrada en la crianza esta fue más efectiva para mejorar el desarrollo de los niños, y para dominios específicos, incluida la actividad cerebral (EEG), el apego, el lenguaje y la cognición, de esta manera cuando se ubica a un niño o niña en un cuidado de crianza será mejor su recuperación). Es decir, cuanto

antes se colocó a un niño en cuidado de crianza, mejor será su recuperación. “Aunque los períodos sensibles para la recuperación varían según el dominio, nuestros resultados sugieren que la ubicación antes de los 2 años es clave”.

Anne E Berens, Charles A Nelson (2015), en su artículo refieren por su parte, que la institucionalización en primera infancia produce daños en el desarrollo en diversos dominios, tales como afectaciones en áreas que incluyen el crecimiento, la función cognitiva, neurodesarrollo y la salud sociopsicológica. Adicionalmente menciona que los efectos non más profundos cuando los niños tiene menos acceso a cuidados individualizados, también refiere que cuando ocurren intervenciones tempranas que colocan a los niños institucionalizados en familias se han recuperado de manera sustancial.

Como lo menciona Unicef y Relaf (2013), el bebé humano nace en un estado de gran inmadurez y es absolutamente dependiente de su madre (o quien la sustituya) para mantenerse con vida. De esta manera las necesidades materiales como las necesidades emocionales son relevantes en el desarrollo del niño y el papel del cuidador determina el límite o potenciación de su desarrollo. En este sentido, el bebé necesita comunicación, el contacto permanente y pertinencia de la respuesta ante sus necesidades, son básicas para un ambiente previsible, ordenado coherente y seguro.

Igualmente, en este mismo informe se menciona como existe afectación en el desarrollo bio-psico-social de los NNAs debido a las características propias de las instituciones de cuidados residenciales, donde existe rotación de personal, poco compromiso afectivo en la atención y general dificultades para la garantía en las condiciones socioambientales y vinculares

Experiencias de desinstitucionalización de la infancia y la adolescencia y recomendaciones de fortalecimiento familiar

En el marco de la Convención de los Derechos del Niño de 1989, la Ley de Infancia y Adolescencia (República de Colombia, Congreso de la República, 2006) establece en su artículo 22 que los niños, las niñas y los adolescentes “tienen derecho a tener y crecer en el seno de la familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella y sólo podrán ser separados de la familia cuando ésta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos. En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la

separación", la Asamblea General de Naciones Unidas (2010), en su documento "Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños", señala que el interés superior del niño es el criterio determinante para establecer las medidas que se tomen con respecto a los niños, niñas y adolescentes que están privados del cuidado parental o están en riesgo de perderlo.

Estas mismas directrices proponen la necesidad de que los Estados apoyen a las familias en el desarrollo de capacidades para la protección de las niñas, niños y adolescentes, el cuidado y el desarrollo de sus hijos. Estas propuestas incluyen el fortalecimiento de relaciones positivas en la familia, la generación de ingresos o empleo, acceso a programas sociales de apoyo, entre otras. Se propone que en los casos que exista riesgo de separación del cuidado parental, el Estado cuente con profesionales cualificados, en los reintegros a la familia se incluyan procesos de preparación basado en una evaluación que consulte a todos los involucrados y sea un proceso gradual y supervisado que incluya medidas de seguimiento y apoyo.

Tal y como se expresa en las investigaciones sobre el tema, en consonancia con el planteamiento de Naciones Unidas sobre las directrices, CELCIS, en alianza con varias entidades defensoras de los derechos de la infancia, (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, & Quinn, 2012) propusieron un documento que avanza sobre algunos elementos de las Directrices. En él hacen propuestas para disminuir la necesidad de separar a los niños, niñas y adolescentes de sus familias como:

1. la implementación de programas y servicios que mejoren la calidad de vida de las familias y promuevan la reducción de la pobreza;
2. prevenir situaciones que provocan la separación familiar como la discriminación, estigmatización, marginación;
3. mejorar los servicios de apoyo y fortalecimiento familiar;
4. proporcionar servicios de guardería y cuidado temporal de descanso;
5. consultar al niño o niña, sus padres, cuidadores y su familia más amplia para identificar las opciones existentes a la separación;
6. abordar la renuncia de los padres al cuidado de una manera proactiva

7. erradicar las decisiones injustificadas de los sistemas de protección de separar al niño o niña de sus cuidadores; facilitar servicios y recursos prácticos efectivos para los cuidadores que necesitan apoyo.

En este sentido, existen varias apuestas:

- Transformación del cuidado basado en cuidados familiares la no institucionalización demuestra que los niños y niñas prosperan y se potencia su desarrollo en un contexto familiar.

- Fortalecimiento de las modalidades, servicios y programadas centradas en la familia

- Incorporar de manera paralela la calidad de los servicios con vinculación y fortalecimiento de los servicios y del recurso humano.

E*xperiencias de desinstitucionalización*

En líneas generales, las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños promueven la prevención de la separación de las niñas, niños y adolescentes de su familia de origen, el reintegro a ella o la búsqueda de soluciones alternativas apropiadas y permanentes para cada niña, niño y adolescente según su situación, en especial en la primera infancia.

Aunque la normatividad internacional apunta hacia la no utilización de la protección especial por parte de los Estados o la utilización como última medida excepcional, transitoria y por el menor tiempo posible, dando prioridad al fortalecimiento y apoyo a las familias en función del interés superior de niño, aún existen en América Latina instituciones con niños y niñas. Desde esta óptica, para evitar la internación y en búsqueda de alternativas a esta, los Estados han hecho esfuerzos en reformas a los sistemas de protección a la infancia y adolescencia, privilegiando acciones de prevención o de reintegro en ámbitos familiar.

En el caso de Holanda (Gobierno de Chile, 2017), por ejemplo, al finalizar la década de los años 70 se inicia un cierre progresivo de las residencias (se establece un máximo de 12 niños/as por casa) y se priorizan los cuidados de base familiar.

En la misma época, en Alemania, a través de un proceso de movilización estudiantil y académico en el marco de la exigibilidad de los derechos humanos al interior de las residencias, generando beneficios para las familias con el finde prevenir el abandono y la negligencia, y "se concluye además en la necesidad de contar con personal calificado, invirtiéndose en formación y estandarización de procesos" (Gobierno de Chile, .2017)

De igual manera Uruguay, desde el año 2011 ha desarrollado un programa de Acogimiento Familiar con especial atención en los niños y niñas de 0 a 3 años, implementando un trabajo interdisciplinario para la protección de los vínculos entre los niños y sus familias biológicas, asimismo, se fortalece la selección de cuidadores de alternativa familiar y la supervisión. (Gobierno de Chile, 2017.)

Las anteriores experiencias parten desde la sintonía del Estado desde su voluntad política en armonía con las propuestas técnicas, que incluyen estrategias de fortalecimiento a las familias reconociéndola con capacidades y alejándose de una mirada de exclusión y pobreza y por otro lado cuidando y protegiendo el vínculo de los niños y niños con sus cuidadores y familias y mejorando progresivamente las condiciones de calidad de los servicios de acogida, como por ejemplo disminuyendo el tiempo de rotación de los cuidadores y fortaleciendo el vínculo de cuidado.

Adicionalmente existen experiencias como la del Gobierno Chileno, quienes han desarrollado un modelo de intervención familiar y comunitario para niños/as institucionalizados/as de 0 a 3 años, formulado por el Consejo Nacional de la Infancia, en articulación con el Servicio Nacional de Menores , elaborado con base en experiencias desarrolladas en el período 2016-2017 , con el fin de garantizar el derecho a vivir en familia en niños y niñas entre 0 y 3 años que permanecen en residencias de protección.

El modelo apunta a priorizar la desinternación de niños y niñas pequeños a través de su revinculación familiar y comunitaria, mediante una intervención integral con enfoque de derechos, que considera primordialmente el interés superior del niño. El modelo transversalmente reconoce el papel de la familia y su rol como garante de derechos, en aquellos casos donde se ha perdido el cuidado personal de los niños por situaciones de vulneración. Por otra parte, a través de los procesos de revinculación, se busca reducir el tiempo de internación y generar apoyos en la etapa de post-egreso de los niños de la residencia. "La revinculación supone un proceso de transición permanente de regreso al

hogar y a la comunidad (por lo general de origen), “con el fin de recibir protección y cuidados, y encontrar un sentido de pertenencia y propósito en todos los ámbitos de la vida”. (Gobierno de Chile.,2017, p 12)

De esta manera, el modelo incluye una intervención orientada a promover el egreso de los niños, a través de un apoyo sostenido y especializado con los adultos que se harán cargo de los cuidados, reconociendo las particularidades y contextos de cada familia, con el fin de transformar condiciones o dinámicas que dieron origen al ingreso. Lo anterior implica tener una mirada desde lo comunitario y en el contexto de las dificultades que atraviesan las familias para asumir sus funciones de protección y cuidado, exige considerar los contextos de los niños, niñas y familias y las relaciones (in) existentes en los entornos y comunidades.

En el informe final de la implementación del modelo se plantean algunos aprendizajes y desafíos a tener en cuenta:

- El plan de desinternamiento se procedió con metodología de caso. Esta metodología consiste en un sistema de actuación complejo que involucra: • El trabajo socioeducativo con los niños(as) a desinternar. En algunos casos involucra planificar estrategias conjuntas para los hermanos internos. • Un trabajo con la red familiar de los niños con el propósito de identificar la mejor alternativa de cuidado. • La gestión con los tribunales de familias. • La gestión con instancias institucionales de adopción cuando el caso lo amerita.
- El Proyecto piloto como tal, evidencio, por un lado, que para todos los niños internos menores de 3 años existe la alternativa de acogimiento familiar en alguna de las alternativas previstas (retorno al medio familiar de origen, acogimiento familiar temporario o la adopción) y por otro, que los obstaculizadores del proceso de desinternamiento habría que situarlos más bien a nivel de los sistemas de actuación de los actores que participan en el circuito.
- Concluyen que es posible suponer que es altamente probable que al inicio del proceso hayan existido alternativas de acogimiento familiar para todos los niños(as) menores de 3 años; por tanto, su internamiento era evitable. Sin embargo, la lógica dominante de los sistemas de actuación de todos los actores condujo a los niños(as) a la institucionalización. Es fácil internar, pero bastante difícil desinternar.

- Asimismo, reconocen que en general, existe desconocimiento de la principal funcionalidad del modelo programático de acogimiento familiar y sus ventajas: no se lo reconoce como alternativa preferente a la internación.
- Por otro lado, concluyen, que el análisis de casos permitió, avizorar que el proceso de desinternación de niños pequeños, requiere de una supervisión técnica sistemática y especializada tanto de parte de las instituciones que ejecutan la modalidad como de SENAME Entidad del Gobierno Chileno) coordinando sus unidades de protección de derechos y adopción.
- Refieren que la experiencia del piloto ratifica la urgencia de impedir el ingreso residencial de niños menores de 3 años y abordar los obstaculizadores del proceso de desinternación, entre otros: • judicialización de los casos. • desconocimiento de la red familiar extensa de parte de los equipos interventores. • para realizar la intervención familiar en protección. • inicio de causas de adopción sin despeje familiar. • rotación permanente de jueces y consejeros. • gestión de las causas sin apoyo jurídico a los equipos de los proyectos.
- El PP muestra que el trabajo basado en la alianza de dos proyectos de cuidado alternativo es insuficiente, debido a la dispersión territorial de niños y familias, por ende debiera abrirse a toda la red de oferta de familias de acogida como soporte a la desinternación y a la disponibilidad de acceder a familias externas reclutadas con perfil apropiado para acoger bebés y niños menores de tres años.
- Es imperativo el trabajo masivo y paralelo con los entes derivadores, principalmente hospitales y tribunales de familia (en los casos a desinternar del PP hay 8 tribunales involucrados y 19 hospitales potencialmente derivadores).
- La difusión y sensibilización del acogimiento familiar –en todos los niveles de la política pública- debe ser un esfuerzo mancomunado y sistemático de los actores vinculados a la infancia y debiera contemplar entre otras acciones: • Movilización, sensibilización y capacitación de actores clave del sistema de protección social y del Intersector (poder judicial, salud, hospitales, atención primaria, red de Programas de Acogimiento Familiar de la Región

- Para asegurar los procesos de desinternación conforme a las decisiones técnicas se requiere de una asistencia jurídica permanente y cercana a los equipos de las residencias en todas las causas de protección que implican la separación de la familia de origen.

Las anteriores conclusiones y desafíos han sido progresivamente incorporados en los programas, es así como en los programas de gobierno se han implementado programas denominados "Programas de reparación del abandono para la integración de niños/as institucionalizados en familia alternativa a la de origen" Gobierno de Chile. SENEMA (2017), a partir del año 2008, cuando se licitaron por primera vez los– primera versión de este tipo de Programa - el Servicio Nacional de Menores, ya que no había generado alternativas concretas de intervención para niños/as vulnerados producto de situaciones graves de desprotección, expuestos además, a los efectos de la institucionalización en su desarrollo integral, y que no podían egresar con su familia de origen. Dicho programa, al igual que el que se presenta en la actualidad, estaba orientado preferentemente a niños/as mayores de 3 años de edad.

Por otra parte, en la actualidad SENAME está trabajando de manera consistente con el Plan de Acción Intersectorial por el Derecho a Vivir en Familia, que promueve que los niños/as de primera infancia ingresen al Sistema de Familias de Acogida y no a Residencias de Protección, ya que el carácter colectivo de estas últimas y la discontinuidad de las figuras de cuidado, dificultan aún más la generación de relaciones estrechas y estables con quienes asumen la responsabilidad de velar por sus cuidados.

Como desafío a futuro, el Servicio Nacional de Menores está considerando poner en práctica una modalidad de intervención terapéutica especializada que trabaje paralelamente con el sistema de cuidado alternativo, con dos ejes principales, siendo uno dirigido al niño/a y otro a la familia con quien se proyecta el egreso. Este programa, junto con integrar/resignificar los daños provocados en los niños, niñas y adolescentes por las vulneraciones de derechos y el proceso de institucionalización, se plantea para la reinserción del niño a su familia de origen y cuando esto no es posible, a una familia alternativa (adoptiva, externa vinculada o extensa). Así es como, todos los niños/as que se encuentran adscritos a una modalidad de cuidado alternativo se propone que tengan acceso a un Programa de Intervención Terapéutica.

Panorama en Colombia en relación con las Directrices de la ONU

Para el caso de Colombia, en este marco de acción el gobierno actual ha incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la Equidad", una línea de acción llamada Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia, donde los objetivos a considerar son: Crear las condiciones para anticipar y resolver las violencias y vulneraciones contra niñas, niños y adolescentes y el Rediseño de la atención y desinstitucionalización.

De esta manera el ICBF tiene el compromiso de diseñar e implementar un nuevo esquema de atención a la niñez en el subsistema de protección, de manera que se garantice su desarrollo integral y se generen eficiencias en la atención, dado su carácter de servicio público esencial. Para esto viene transformando los servicios de apoyo y fortalecimiento a las familias, con el fin de avanzar hacia la desinstitucionalización de las niñas, niños y adolescentes.

El ICBF tiene el compromiso de promover la desinstitucionalización de la niñez, por lo cual en particular: (1) evitará la institucionalización de los 0 a 3 años; (2) mediante la identificación de familias en riesgo; (3) la ubicación en medio, sin embargo, aunque viene trabajando en ello, aún no hay evidencia de la incorporación de estas propuestas o ajustes en los lineamientos oficiales de la entidad que den cuenta del avance en el cumplimiento de dichos compromisos.

Sin embargo, en el año 2020 con base en lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 y la apuesta estratégica del ICBF, se inicia una estrategia de acompañamiento familiar especializado a las familias de niñas, niños y adolescentes en Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) y a las familias de adolescentes y jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). Reconociendo que de acuerdo con el diagnóstico programático de la Dirección de Familias y Comunidades (DFC) que se realizó en la vigencia 2018, se identificó que tan solo el 6,4% de la población de la Dirección de Protección accede a los servicios de acompañamiento familiar del ICBF (Angulo, et al., 2019)

Por lo anterior, la Dirección de Familias y Comunidades y la Dirección de Protección, consideran relevante realizar una articulación y priorización de modalidades de atención PARD y SRPA, para la atención de las familias de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

A partir de la articulación entre los procesos de protección y la implementación de la modalidad Mi Familia, se realicen acciones encaminadas a reducir la reincidencia al SRPA y los reingresos al PARD como resultado del abordaje de las condiciones familiares que generaron o incidieron en la vulneración. Así mismo, se espera que, como resultado del acompañamiento psicosocial familiar, las autoridades administrativas competentes (Defensorías o Comisarias de familia) tengan mayores insumos sobre las dinámicas familiares para reducir los tiempos de permanencia de los NNA en modalidades institucionales de PARD, ayudando a la desinstitucionalización y permitiendo un cumplimiento adecuado de lo dispuesto en la Ley 1878 de 2018 en relación con el tiempo máximo con el que cuenta la autoridad administrativa para resolver la situación del NNA cuyos derechos fueron vulnerados.

Por otro lado, desde la Dirección de Protección (ICBF, 2019), área misional del ICBF encargada de los Procesos de Restablecimientos de derechos, se identifican la orientación en relación con el proceso de atención de trabajo con las familias, referenciando que el ICBF asumió a partir de 2007 el modelo solidario de inclusión y atención de familias, el cual está fundamentado en una visión eco-sistémica y constructivista, que propone el abordaje integral de los niños, las niñas, adolescentes y las familias y/o redes vinculares de apoyo, desde una perspectiva participativa y relacional, en la que las personas no son vistas como sujetos pasivos de estudio, independientes del contexto, sino como sujetos capaces de construir realidades, en relación con sus entornos socio políticos y demás sistemas interaccionales.

Sin embargo, aunque han surgido apuestas, el ICBF en la actualidad no cuenta con los lineamientos técnicos y operativos que incorporan la normatividad internacional y nacional que involucre las Directrices de Naciones Unidas.

Las voces de las familias con NNA en procesos de institucionalización

Para complementar este policy brief, se realizaron entrevistas a 10 familias con hijos e hijas en procesos de restablecimiento de derechos ubicados en medio institucional y el equipo psicosocial de intervención. La institución es operada por un tercero, quien es el encargado de implementar la línea técnica y operativa definida por el ICBF.

La importancia de estas entrevistas se centra principalmente, en el reconocimiento de las voces de las familias en los procesos de atención implementados tanto por el ICBF, por

medio de las Defensorías de Familia en el marco de un proceso administrativos de restablecimiento de derechos- PARD y como tal las vivencias y experiencias en los procesos de institucionalización.

Los principales resultados a tener en cuenta para este documento son los siguientes:

1. 7 de las 10 familias reportan que no estuvieron de acuerdo con la medida de retiro de su medio familiar, referenciando que adicionalmente las Defensorías de Familia no fueron claras en relación con el proceso e inclusive mediante engaños realizaron los retiros de los niños y niñas. Asimismo, manifiestan el desconocimiento del por qué y para qué del retiro, sin identificarse como participes del proceso.
2. Respecto a la percepción de la medida implementada, de las 10 familias entrevistadas, 8 de ellas refieren que fue una experiencia negativa, manifestando que "*ha sido lo peor que les ha pasado en la vida" y "no desean que esto les ocurra a otras familias*". A nivel de las emociones reconocidas por las familias, reportan tristeza y desconsuelo con el ICBF, ya que manifiestan que se hubiera podido tomar otra decisión distinta que les permitiera cambiar o mejorar en la situación problemática identificada por el ICBF.
3. En relación con las experiencias y vivencias del proceso de atención en la institución, para 7 de las 10 familias fue positivo, ya que sus hijos siguieron teniendo acceso a educación, talleres, y en especial han evidenciado que las adolescentes que tienen hijos han recibido orientación en relación con el cuidado y crianza "*Pues no sé cómo será el trato acá, pues según lo que dicen a uno que le enseñan a ellas sobre, sobre qué, sobre cositas de mamá, todas esas cositas, pues es bueno porque nadie nace aprendido, nadie nace ser papá, nadie nace como ser mamá, puede ser bueno por ese lado que tenga el acompañamiento de ellos que si la cogen mal le dice "venga mamita no la coja así" o se le atoró venga hágale esto, puede ser lo bueno el acompañamiento y la enseñanza que le den acá"*
4. Al indagarse con el Equipo psicosocial de la institución sobre el conocimiento, apropiación o implementación de los lineamientos técnicos – operativos del ICBF reportan conocimiento en relación con los estándares operativos de atención, sin

embargo, frente a la naturaleza, sentido, objetivos y trabajo con las familias, no reportan conocer al respecto. Asimismo, reportan no conocer el modelo solidario de inclusión y atención de familias.

8. Conclusiones:

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se concluye lo siguiente:

- Es necesario incorporar las Directrices de las Naciones Unidas en Colombia a la mayor brevedad en el sistema de protección Colombiano, para lo cual según la evidencia se requiere del trabajo intersectorial e integral en el sistema de protección con la voluntad y liderazgo del Estado.

- Se identifica la necesidad de priorizar la transformación del cuidado a la primera infancia, en especial a los niños niñas de 0 a 3 años, teniendo en cuenta los efectos dañinos y nocivos de la institucionalización.

- Se identifica que en la actualidad no existen lineamientos técnicos ni operativos que incorporen o mencionen la responsabilidad del Estado colombiano en la apropiación e implementación de las Directrices de las Naciones Unidas.

- Se identifican varias alternativas de trabajo para la incorporación de las Directrices con especial atención en la primera infancia, de esta manera se propone la promoción de políticas públicas que fortalezcan las posibilidades de las familias de cuidar y criar a los hijos e hijas, y así evitar situaciones de desprotección, propone la elaboración y aplicación de una política integral para la prevención de la colocación de NNA en cuidados alternativos con un enfoque multidisciplinario, políticas de apoyo y asistencia a las familias, donde la pobreza en ningún motivo puede ser argumentos para un retiro del medio familiar, regulación del acogimiento alternativo: familiar y residencial, entre otros.

- Se identifican avances significativos en materia de política pública con prioridad en los niños y niños de primera infancia, desde un marco de la protección integral en pro del desarrollo integral de la primera Infancia. No obstante, no se evidencia una articulación o promoción de la mirada de la primera infancia en los procesos de restablecimiento de derechos.

- Se identifica ruptura en los procesos misionales del ICBF, ya que cada área misional avanza en relación con su naturaleza institucional pero no logra articularse ni engranarse con objetivos comunes.

- Se identifica que los niños y niñas de primera infancia siguen siendo ubicados en instituciones de protección.

- En cuanto a los factores de riesgo que conlleva específicamente la institucionalización, se aprecia que el impacto -en términos de las alteraciones que produce en el niño/a y futuro adulto- es más nocivo mientras más se prolonga el período de permanencia o internación. Asimismo, los daños se acentúan especialmente en la medida que: la sensibilidad de los cuidadores es insuficiente para atender a las necesidades de los niños/as, cuando se producen cambios reiterados (rotación) de las figuras de cuidado y cuando la proporción entre cuidador - niños/as no permite brindar una atención personalizada, entre las variables más relevantes.

- Se identifica que es necesario el fortalecimiento de la familia en los procesos de restablecimiento de derechos, es así como el ICBF desde el año 2020 inicio una modalidad de acompañamiento y fortalecimiento a las familias con NNAs con PARD, con el objetivo de fortalecer las capacidades para la prevención.

- Se identifica debilidad en la generación y sostenibilidad de los programas, modalidades y servicios de fortalecimiento familiar y prevención de la institucionalización.

- Se identifica que las voces, experiencias y vivencias de las familias no son tenidas en cuenta en los procesos de restablecimiento de derechos, es allí que se sigue percibiendo a las familias como objetivos con debilidades y carencias de recursos.

- Se identifica desarticulación de políticas sociales que permitan tanto fortalecer a la familia, generar procesos de desinstitucionalización y desarrollo integral de la primera infancia.

9. Recomendaciones:

Para el Estado – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Para los operadores de modalidades y servicios de protección

- Fortalecer el liderazgo del ICBF como sistema de protección en el país, incidiendo en la agenda pública para la incorporación y apropiación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades Alternativas de Cuidado.

- Fortalecer la red de servicios de apoyo y fortalecimiento a la familia para evitar ingresos al sistema de protección.

- Generación de Alianzas para la gestión de conocimiento, que permita la desinstitucionalización a corto, mediano y largo plazo, con organizaciones de la

sociedad civil y, con organizaciones nacionales e internacionales con experiencias en procesos de desinstitucionalización y fortalecimiento de medidas de cuidado alternativo y acogimiento familiar.

- Fortalecer la articulación entre las áreas misionales de la entidad, con el fin de que desde un enfoque de familia las áreas misionales fortalezcan la prevención de todas las formas de vulneración de derechos, especialmente la violencia (principal causa), con el fin de disminuir las situaciones o condiciones que generan la institucionalización de NNAs.

- Incorporar las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades Alternativas de Cuidado, en la planeación estratégica de la entidad, reconociendo la importancia de su incorporación en todas las misionales, desde la prevención hasta la protección, de esta manera incorporar en los lineamientos y manuales operativos en las Direcciones misionales de primera infancia, adolescencia y juventud, familia y comunidades, protección, Sistema Nacional de Bienestar Familiar y nutrición.

- Generar una estrategia progresiva de desinstitucionalización priorizando a la primera infancia.

- Incorporar recursos del ICBF para las áreas misionales de prevención que apunten al diseño e implementación de modalidades y servicios de prevención de la institucionalización y fortalecimiento de las familias para la protección de los NNAs.

- Recoger la experiencia de la estrategias, lineamientos y manuales operativos de la Dirección de Primera Infancia que permita visualizar e incorporar el sentido y el objetivo de la potenciación el desarrollo integral de la primera infancia.

- Sustituir progresivamente las modalidades de institucionalización por modalidades y servicios de acogimiento familiar.

- Fortalecer el cuidado residencial teniendo en cuenta la implementación de un sistema de gestión de calidad de las modalidades y servicios de protección de medio institucional o de acogida familiar, donde se incorporen aportes ya construidos dados por la Política de Estado para el desarrollo integral a la primera infancia, en este sentido, debe de tenerse en cuenta:

    - Plan de formación y cualificación del talento humano
    - Organización del talento humano, que incluya disminuir los tiempos de rotación del personal aunado a una política de bienestar laboral.
    - Incorporar en las instituciones estándares de calidad que incluyan del componente pedagógico

    - Disponibilidad y acceso de dotación y material pedagógico que promueva la potenciación del desarrollo integral a la primera infancia,
    - Incorporar instrumentos que permitan identificar alertas en el desarrollo

- Implementar un proceso de asistencia técnica multinivel en el ICBF y el sistema de protección (nivel nacional, regional y zonal), incluyendo a funcionarios, operadores, especialistas, cuidadores, entre otros, con el fin de socializar las directrices de las Naciones Unidas, el impacto de la institucionalización y la importancia del fortalecimiento familiar para evitar la institucionalización.

- Incorporar en las modalidades y servicios de atención a NNAs y familias, el fortalecimiento de capacidades para la crianza para evitar la institucionalización o el retiro del medio familiar.

- Implementar un proceso de asistencia y acompañamiento técnico especializado con las Defensorías de Familias del ICBF, donde el acompañamiento técnico permita la utilización de otras medidas de restablecimiento de derechos distintas a la institucionalización.

- Incorporar un enfoque de atención misional desde un enfoque de familia, teniendo en cuenta las complejidades, características e intereses de cada integrante del sistema familiar reconociendo a la familia como punto de partida de análisis para definir la atención desde una mirada integral e intersectorial.

- Reconocer a las familias como sujetos de derechos, con capacidad de autodeterminación y de capacidades, asumiendo la comprensión de familia que propone la Política Pública de Apoyo y Fortalecimiento a las familias.

- Reconocer en los procesos de atención por parte de los equipos de las Defensorías de Familia y los operadores, una postura de escucha abierta y respetuosa con los NNAs y las familias, reconociendo los saberes, los sentires y alternativas de solución propuestas por las mismas familias.

- Fortalecer y acompañar técnicamente a operadores y potenciales operadores de modalidades de servicios de protección a niños, niñas y adolescentes.

- Incorporar como finalidad en el proceso de atención no solo el fortalecimiento de capacidades para el cuidado sino la potenciación del desarrollo integral en las niños y niños en primera infancia, en especial en las modalidades de acogimiento o de protección de adolescentes con sus hijos e hijas en protección.

- Incorporar para la prevención, atención y fortalecimiento de las familias, equipos terapéuticos especializados y externos a los programas de cuidado alternativo, que tengan formación y experticia en psicología clínica.

- Incorporar los resultados, aprendizajes y desafíos del modelo de desinternación a menores de tres años en Chile y contextualizándolo a la realidad del país.

- Incorporar como propuestas de abordaje, tal como lo plantea el programa Chileno, los modelos y enfoques con abordaje terapéutico, especialmente en torno a los niños/as institucionalizados que requieren restituir su derecho a vivir en familia a través de la adopción, se considera central la Teoría del Apego, la conceptualización de Trauma Complejo del Desarrollo y los aportes sobre la capacidad de Resiliencia, que están a la base de las intervenciones pre y post adoptivas.

- Incorporar en el modelo de atención institucional el modelo solidario, en especial con el perfil de vulnerabilidad y generatividad, así como el plan de acompañamiento individual y familiar, con la participación de las Defensorías de Familia, la institución de protección u operador, ya que solo se plantea como responsable al operador. Este perfil debe de reconocer una mirada de contexto que permita evidenciar la sobrecarga que puede otorgársele a la familia en un proceso administrativo de derechos.

10. Fuentes Consultadas

Anne E Berens, Charles A Nelson (2015). The science of early adversity: is there a role for large institutions in the care of vulnerable children? January 29, 2015 This version saved: 11:15, 27-Jan-15

Angulo, J. P., De Oro, K., Pacheco, M. A., Carrero, A. L., Villamizar, D. A., Rodríguez, J., Castro, V. (2019). Rediseño de Oferta de Acompañamiento Familiar de la Dirección de Familias y Comunidades. Bogotá, D.C.: ICBF.

Comité de los Derechos del Niño (2006), Observación General No. 7, relativa a la Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1.

Comité de Derechos Humanos (1989), Observación General N° 17, 7 de abril de 1989, párr. 6

Faith To Action, (2014). Niños, Orfanatos y Familias: resumen de investigaciones para ayudar a guiar las acciones basadas en la fe.

Gobierno de Chile. SENEMA (2017) bases técnicas línea de programas de protección especializadas modalidad programa de intervención con niños/as institucionalizados y su preparación para la integración a familia alternativa a la de origen (pri) departamento de adopción servicio nacional de menores. Chile- Agosto 2017

Isaza Merchán, Leonor (2018). Las familias ante la pérdida del cuidado de sus hijos e hijas menores de 18 años. Aldeas Infantiles S.O.S.

ICBF (2019). Lineamiento técnico de modalidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos amenazados y/o vulnerados. Bogotá D.C..

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Organización Internacional para las Migraciones (2018) Lineamientos Técnicos para la Inclusión y Atención de Familias. Primera edición. Bogotá D.C..

Ley 1098. (2006). Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006. Bogotá, D.C

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Consejo Nacional de la Infancia Servicio Nacional de Menores Departamento de Protección y Restitución de Derechos Orientaciones para la intervención familiar con niños y niñas institucionalizados (2017). Modelo de Intervención para la revinculación familiar de niños y niñas de 0 a 3 años que permanecen en residencias de protección. Gobierno de Chile.

Ministerio de Salud (2018). Política Nacional para el apoyo y Fortalecimiento Familiar. Bogotá.

ONU (2010), Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, A/RES/64/142

Pinheiro, Paulo Sergio. (2012). Informe mundial sobre la violencia contra niños y niñas, [S.l.], p. 178. Disponible en: http://www.unicef.org/ lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(1).pdf

Sánchez Yanes Alejandra. Efectos de la institucionalización. Sin fecha.

Save The Children (2012). Resumen de Política. Recuperado dehttps://resourcecentre.savethechildren.net/node/8189/pdf/international_guidelines _for_alternative_care_of_children-_spanish.pdf

The Bucharest Early Intervention Project. http://www.bucharestearlyinterventionproject.org/

Tizard B, Rees J (1975) The effect of early institutional rearing on the behaviour problems and affectional relationships of four-year-old children. J Child Psychol Psychiatry. 1975 Jan;16(1):61-73. doi: 10.1111/j.1469-7610.1975.tb01872.x. PMID: 1123417.

UNICEF (2013), La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe.

Unicef y Relaf (2013) Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 año .

Varela Natalia y Gyllensten Lina (2020). En nombre del cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes: la institucionalización en américa latina y el caribe. Fundación Lumos.

Zeanah, C. H., Smyke, A. T., & Settles, L. D. (2006). Orphanages as a developmental context for early childhood. Blackwell handbook of early childhood development, 424-454.

Zeanah, C. H., Smyke, A. T., Koga, S. F., & Carlson, E. (2005). Attachment in institutionalized and community children in Romania. Child development, 76(5), 1015-1028. doi: 10.1111/j.1467-8624.2005.00894.x