

Guía de monitoreo al sistema de protección de tiempo completo de niños, niñas y adolescentes



Guía de monitoreo al sistema de protección de tiempo completo de niños, niñas y adolescentes



Guía de monitoreo al sistema de protección de tiempo completo de niños, niñas y adolescentes

Autoras:

Anahí Alarcón
Lucía de los Bueis
Ana María Grassi
Adriana Rodríguez

Coordinación por UNICEF:

Lucía Vernazza
María Gutiérrez
Se agradecen las contribuciones de: Ariadna Cheroni, Pablo Domínguez, María José Doyenart, Ignacio Martínez, Carmen Rodríguez y Diego Silva

Corrección de estilo:

María Cristina Dutto

Diseño gráfico editorial:

Taller de Comunicación

Impresión:

Gráfica Mosca

Depósito legal: 376.818

Primera edición: noviembre de 2019
UNICEF Uruguay
Bulevar Artigas 1659, piso 12
Montevideo, Uruguay
Tel. (598) 2403 0308
e-mail: montevideo@unicef.org

Nota: La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *los niños* y *los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

Para reproducir cualquier parte de esta publicación es necesario solicitar una autorización. Se garantizará el permiso de reproducción gratuito a las organizaciones educativas o sin fines de lucro.

Sírvase dirigirse a: urgunicef@unicef.org

Contenido

Glosario de siglas	7
Introducción	9
1. Objetivos de la guía	13
2. ¿A quién está dirigida la guía?	15
¿Qué es un Mecanismo Nacional de Prevención?.....	15
3. Marco normativo del monitoreo al sistema de protección	21
4. Monitoreo al sistema de protección	31
4.1. Objetivo del monitoreo.....	31
4.2. Enfoque de aproximación al sistema de protección.....	32
4.3. Criterios transversales para el monitoreo	37
4.4. Principios básicos para el monitoreo.....	40
5. Metodología del monitoreo	45
5.1. Procedimiento del monitoreo	45
5.2. Indicadores para el monitoreo.....	63
6. Instrumentos para el monitoreo	75
Bibliografía consultada para la elaboración de la guía	107
Anexos	III

Glosario de siglas

APT	Asociación para la Prevención de la Tortura
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CRC	Comité de los Derechos del Niño
DNI	Defensa de Niñas y Niños Internacional
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
OPCAT	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
SPT	Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

El Comité de los Derechos del Niño y otros órganos dedicados al monitoreo de los derechos de niños, niñas y adolescentes han subrayado en reiteradas ocasiones la necesidad de avanzar en la generación de nuevas modalidades de protección para garantizar el derecho a vivir en familia de aquellos que han sido temporalmente privados del cuidado parental.

El Código de la Niñez y la Adolescencia vigente en Uruguay establece que la internación debe entenderse como el último recurso para la protección de los niños, niñas y adolescentes en dichas condiciones. La evidencia indica que quienes se encuentran a cargo del Estado, especialmente en instituciones, suelen estar expuestos a situaciones de vulnerabilidad y se dificulta el ejercicio integral de sus derechos. Por otra parte, la etapa del desarrollo en que se encuentren las niñas, niños y adolescentes, su edad, el grado de madurez, el género, si poseen alguna discapacidad física o mental, su situación familiar y los traumas vividos, entre otros factores, pueden acrecentar la vulnerabilidad y la discriminación en la situación de institucionalización.

Los niños, niñas o adolescentes no ingresan o egresan de las instituciones por voluntad propia. En este sentido puede entenderse, como señala el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles,

Inhumanos o Degradantes (OPCAT), de las Naciones Unidas, que esta situación constituye un “contexto de encierro”. Su artículo 4 establece:

[...] por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente. (APT-IIDH, 2010)

En consecuencia, es relevante contar con un sistema de monitoreo independiente, que contribuya a propiciar las condiciones para la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que están al cuidado del Estado, incluyendo su derecho a vivir en familia. El monitoreo debe contribuir a proteger a los niños, niñas y adolescentes internados, a prevenir y reparar las vulneraciones de sus derechos.

La guía que se presenta a continuación busca aportar orientaciones para la planificación e implementación de un monitoreo a las instituciones de protección de niños, niñas y adolescentes, en el marco de la normativa nacional e internacional y de las funciones de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP) u otros abocados al monitoreo de los derechos humanos. Se hace hincapié en las estrategias y la metodología, y se brindan los enfoques y las herramientas que orientan la mirada sobre los sistemas de protección.

Su elaboración se nutre de la experiencia llevada a cabo por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución Nacional de Derechos Humanos de Uruguay (MNP-INDDHH), así como de las orientaciones y los aprendizajes de UNICEF y otros organismos vinculados a la temática en otros países. Esta guía se realizó en el marco del convenio entre UNICEF Uruguay y Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI), ONG especializada en justicia penal juvenil.

El documento comienza con una presentación de los objetivos de la guía, a quién está dirigida, y continúa con el marco normativo que impulsa el monitoreo del sistema de protección. El capítulo 4 presenta los objetivos del monitoreo, realiza un acercamiento al sistema y detalla los criterios transversales y principios orientadores para el desarrollo de esta tarea. El capítulo 5 despliega la metodología, las etapas del proceso de monitoreo y las principales áreas y dimensiones a considerar. Finalmente se incluyen los instrumentos para monitorear el sistema de protección.

1. Objetivos de la guía

El monitoreo al sistema de protección implica un examen riguroso del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en instituciones de cuidado, producto de la separación temporal o definitiva de su familia de origen. Esta guía proporciona elementos orientadores para impulsar, sostener y fortalecer el rol de los Estados de velar por las condiciones de vida y el desarrollo de niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado, lo cual requiere una mirada sistemática y específica desde los organismos de control y monitoreo de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La guía aporta herramientas e instrumentos para la planificación e implementación de las estrategias de monitoreo a las instituciones de protección. Presenta las dimensiones, los criterios y principios que transversalizan esta labor, apostando a reforzar la metodología de trabajo y profesionalizar la práctica para favorecer la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

2. ¿A quién está dirigida la guía?

Esta guía está dirigida a equipos, profesionales e instituciones con competencia en el monitoreo a las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes en situación de encierro o atendidos por el sistema de protección especial o de tiempo completo. En particular, se orienta a la labor que se enmarque en los mecanismos nacionales de prevención (MNP), ombudsman de niñez, instituciones nacionales de derechos humanos u otros organismos de monitoreo independiente.

¿Qué es un Mecanismo Nacional de Prevención?

Los MNP se crean como órganos de monitoreo establecidos por los Estados partes del OPCAT¹ y deben ser independientes de las autoridades estatales.

1 El OPCAT promueve, a nivel internacional y nacional, la idea de que las visitas preventivas a los lugares donde hay personas en situación de encierro colaboran para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Es un tratado internacional que basa su acción en las visitas preventivas llevadas a cabo por un órgano internacional, el SPT, que se complementa con las realizadas por los MNP que cada Estado parte debe establecer una vez que haya ratificado el Protocolo.

De acuerdo con el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, los MNP tienen como mandato:

- Llevar a cabo visitas a todos los lugares donde existan o puedan existir personas privadas de libertad en cualquier momento (artículo 19a).
- Examinar y emitir comentarios sobre leyes, políticas y prácticas relacionadas con la privación de libertad (artículo 19c).
- Hacer recomendaciones a las autoridades para mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y el funcionamiento de los lugares de detención (artículo 19b).
- Mantener contacto directo y, si es necesario, confidencial con el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT), artículo 20.f (APT-IIDH, 2010).

El enfoque preventivo del MNP gira en torno a la identificación y análisis de los factores que pueden aumentar o disminuir directa o indirectamente el riesgo de tortura y otros malos tratos. Busca mitigar sistemáticamente o eliminar los factores de riesgo y reforzar los factores protección y las salvaguardias. (APT-IIDH, 2010)

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE URUGUAY

En 2005, el Estado uruguayo ratificó el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura (ley 17.914), por el cual se crearon dos órganos de control externo y colaboración cuyo accionar se dirige a las autoridades administrativas correspondientes, con el propósito de prevenir la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Uno de ellos, el SPT, tiene alcance internacional, y el otro, el MNP, rige en el ámbito nacional.

El artículo 83 de la ley 18.446, del 24 de diciembre de 2008, confirió a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)² la función de MNP. Este se puso en funcionamiento efectivo en 2013.

La primera definición institucional del MNP fue la de “adoptar un criterio amplio y no restrictivo de los lugares a monitorear a fin de dirigir sus intervenciones y actuaciones. También se tuvo en cuenta las diversas áreas necesitadas de un control externo a fin de establecer prioridades conforme a aquellos lugares donde resulta más imperioso su visualización y el seguimiento en los distintos abordajes que se realizan” (INDDHH, 2014).

En este marco, y en conjunto con las preocupaciones advertidas por UNICEF, se identificó la pertinencia

2 La INDDHH es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo, electo por la Asamblea General. El órgano colegiado expresa la representación pluralista de las fuerzas sociales de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, conforme a los principios de equidad de género y no discriminación.

de impulsar un monitoreo del sistema de protección de tiempo completo, entendiendo que, al estar los niños, niñas y adolescentes bajo custodia del Estado, se requería un mecanismo de control externo que velara por la garantía de sus derechos y, en particular, actuara en la prevención de tratos degradantes o crueles, siguiendo los mandatos del Protocolo.

El Comité de Derechos del Niño, en sus recomendaciones a Uruguay en los últimos años (2015-2017), ha subrayado la necesidad de mejorar las respuestas a los niños bajo custodia del Estado. Durante su visita en 2017, el experto de las Naciones Unidas Jorge Cardona juzgó “inaceptable” la alta tasa de niñez institucionalizada en el Uruguay, sobre todo para un país que es considerado “de vanguardia” en lo que respecta a derechos humanos.

A la luz de su observación general n.º 2 (2002), sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, el Comité recomendó al Estado parte que adoptara medidas encaminadas a dotar a la INDDHH de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros —incluido personal especializado en los derechos del niño— para asegurar el cumplimiento eficaz de su mandato, así como el funcionamiento adecuado del mecanismo de denuncia establecido en el marco de la Institución. Además, el Comité también recomendó al Estado parte que tomara todas las medidas necesarias para concienciar a los niños acerca de la existencia de la INDDHH, así como del Protocolo Facultativo de la

Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, una vez que haya sido ratificado oficialmente (Comité de los Derechos del Niño, 2015).

En 2014, como parte del convenio marco entre UNICEF y la INDDHH, se incorporó el monitoreo al sistema de protección de tiempo completo. La primera etapa consistió en elaborar una aproximación o estado de situación general de los centros de protección de tiempo completo que atienden niños, niñas y adolescentes en Uruguay. Esto proporcionó los primeros insumos para diseñar una estrategia de monitoreo de los centros de protección del país, lo que se llevó a cabo en el marco de las competencias del MNP durante los siguientes años.

3. Marco normativo del monitoreo al sistema de protección

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece en su artículo 3.3:

Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada. (ONU, 1990)

Los distintos instrumentos internacionales vinculados a derechos humanos subrayan la relevancia de que existan mecanismos de monitoreo para su cumplimiento. En el caso de los niños, niñas y adolescentes sujetos a protección especial del Estado, se vuelve fundamental contar con herramientas que contribuyan a la tarea de observar y dar seguimiento a la garantía de sus derechos, ya que están más expuestos a múltiples violencias.

Trabajar para garantizar el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes tiene como base los principios rectores de la CDN: no discriminación, derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, derecho a la participación y adhesión al interés superior del niño.

La CDN afirma en el artículo 37:

Los Estados Partes velarán por que:

- a. Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes se define *tortura* como:

[...] todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarle por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. (ONU, 1984)

El Comité Internacional de la Cruz Roja³ utiliza la expresión amplia de *malos tratos* para abarcar la tortura y otros métodos abusivos prohibidos por el derecho internacional, incluidos los tratos inhumanos, crueles, humillantes y degradantes, los ultrajes a la dignidad personal y la coerción física o moral.

La diferencia jurídica entre la tortura y las otras formas de malos tratos está en la gravedad del dolor o del sufrimiento infligido. Además, para que un acto se considere tortura es necesario que exista un propósito concreto que lo motive; por ejemplo, obtener información.

Los diferentes términos que se usan para referirse a distintas formas de infligir malos tratos o causar dolor pueden explicarse del siguiente modo:

3 Véase el sitio web del Comité Internacional de la Cruz Roja: <<https://www.icrc.org/es>>.

- **Tortura:** existencia de un propósito concreto, sumada al hecho de infligir sufrimiento o dolor graves en forma intencional.
- **Tratos crueles o inhumanos:** sin propósito concreto; se inflige un grado considerable de sufrimiento o de dolor.
- **Ultrajes a la dignidad personal:** sin propósito concreto; se inflige un grado considerable de humillación o de degradación.

Los métodos utilizados para infligir malos tratos pueden ser tanto físicos como psicológicos, y ambos tipos pueden causar efectos físicos y psicológicos en quien los recibe.

El Comité de los Derechos del Niño (2006) afirmó que las acciones que “menosprecian, denigran, causan temor o se burlan del niño o son humillantes o degradantes o les acosa” son crueles y degradantes; por lo tanto, no solo el castigo físico conforma un trato cruel.

La situación de los niños, niñas y adolescentes privados de cuidado parental ha sido objeto de preocupación sistemática del Comité de los Derechos del Niño durante su labor en el monitoreo y la promoción de la implementación de la CDN.

Las preocupaciones del Comité se fundamentan en una variedad de factores, que incluyen:

- Las altas cifras de niños, niñas y adolescentes que ingresan a las modalidades alternativas de cuidado en muchos países, fundamentalmente por causa de pobreza material en su familia.
- Las condiciones en las cuales se proporciona el acogimiento.
- La baja prioridad para responder adecuadamente a niños, niñas y adolescentes, quienes, sin la protección garantizada por los padres, se encuentran particularmente vulnerables (Cantwell y otros, 2012).

EJEMPLOS EN AMÉRICA LATINA

En América Latina existen numerosas y reiteradas situaciones de maltrato y tortura hacia niños, niñas y adolescentes bajo el amparo del Estado, que son objeto de preocupación. A continuación se citan tres ejemplos de ello en los últimos años.

CHILE

En 2016, la muerte de una niña en un centro de protección del Servicio Nacional de Menores (SENAME) a causa de una mala praxis de funcionarios disparó la identificación de situaciones de abuso y malos tratos extendidos en el sistema de protección.

El tema adquirió connotación pública y se designó una comisión especial, en el ámbito parlamentario, para dar cuenta del alcance de la problemática. Se comenzó a recibir denuncias y se iniciaron investigaciones institucionales. La Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) impulsó una misión de observación en centros de distintas partes del país, que, además de los resultados globales, dio lugar a numerosos recursos de amparo.

GUATEMALA

En 2017, en el centro Hogar Seguro Virgen de la Asunción, niñas y adolescentes iniciaron una protesta por los abusos que sufrían de los funcionarios del centro. Allí se produjo un incendio que resultó en la muerte de 37 de ellas. A partir de este episodio se constató la existencia de malos tratos, abusos sexuales y reclutamiento de adolescentes para trata por parte de funcionarios del centro

Desde entonces, en un proceso liderado por organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos de la niñez y la Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (CIPRODENI), se impulsó la revisión de las políticas de protección. No obstante, estas no se han traducido en reformas o medidas significativas de la administración a cargo.

URUGUAY

En el Centro Tribal, en 2014, durante un monitoreo del MNP, se constató la existencia de una celda de castigo, malas condiciones edilicias, hacinamiento de niños, niñas y adolescentes y malos tratos de funcionarios. En 2018, como parte del seguimiento de este centro, el MNP denunció malas condiciones en la atención de adolescentes en materia de adecuación de espacios y recursos, las rutinas y el abordaje de intervención, con un régimen de funcionamiento que se acerca a la privación de libertad. Esto propició la decisión de las autoridades del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) de intervenir el centro, apartar a la dirección a cargo y desplegar una serie de definiciones tendientes a interrumpir los grados de vulneración de derechos constatados.

Las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños establecen que el recurso de acogimiento residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno sea específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño interesado y redunde en favor de su interés superior.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es enfática al plantear que los niños respecto de los cuales se toman medidas de protección no deben ser sujetos a un tratamiento punitivo, y sostiene que las medidas especiales de protección no pueden concebirse, ni en su diseño ni en su aplicación, como una sanción a los padres en el ejercicio de sus funciones parentales. Tampoco pueden entenderse como medidas de corrección para aquellos niños que se considere que tienen dificultades de conducta o son tildados de “rebel-des”, con problemas de comportamiento o de adaptación social (CIDH, 2013: 93).

Tal como plantean las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños:

De conformidad con la opinión predominante de los expertos, el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar. Pueden admitirse excepciones a este principio para prevenir la separación de los hermanos y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual está prevista la reinserción en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo. (§ 21)

Al mismo tiempo, la CIDH señala:

[...] si bien la mayor parte de los Estados de la región enuncian los derechos de los niños, niñas y adolescentes de forma genérica, solo algunos han regulado explícitamente los

derechos de los niños que se encuentran en centros de acogimiento o instituciones, tanto públicos como privados, y los estándares mínimos de calidad para dichos centros. (CIDH, 2013, § 435)

Respecto de las situaciones en que el Estado celebra convenios con organizaciones de la sociedad civil o el sector privado para disponer de sus prestaciones, el Comité advierte:

[...] el hecho de permitir que el sector privado preste servicios y dirija instituciones no reduce en modo alguno la obligación del Estado de garantizar el reconocimiento y la realización plena de todos los derechos enunciados en la CDN a todos los niños, niñas y adolescentes sometidos a su jurisdicción [...], lo que amerita una inspección rigurosa para asegurar el cumplimiento de la CDN, para lo cual el Comité de los Derechos del Niño recomienda que se establezca un mecanismo o proceso permanente de supervisión que vele por que todos los proveedores públicos y privados de servicios respeten la Convención. (Comité de los Derechos del Niño (2003, § 42 ss.)

En relación con los mecanismos de supervisión a instituciones de tiempo completo, el Comité señala en sus recomendaciones a Uruguay:

[...] pese a las medidas adoptadas para la desinstitucionalización y la reunificación de esos niños con sus familias biológicas, el Comité sigue preocupado por la escasa repercusión de tales medidas. El Comité también observa con preocupación la falta de un mecanismo adecuado para supervisar el acogimiento de los niños en hogares de guarda y su asignación a instituciones. (Comité de los Derechos del Niño, 2015)

La Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes comparte con la CDN el

reconocimiento del derecho a vivir libres de tortura o cualquier trato cruel, inhumano o degradante.

El artículo 37 de la CDN plantea que los Estados Partes velarán por que:

- a. Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad.
- b. Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan solo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.
- c. Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales.
- d. Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

En atención a lo anterior, resulta pertinente disponer de instrumentos que orienten algunos aspectos para impulsar, sostener o fortalecer la tarea de los Estados de velar por las condiciones de vida y desarrollo de los niños, niñas y adoles-

centes bajo su cuidado, tales como los que se presentan en esta guía.

Dado el régimen especial de protección al que están sujetos los niños, niñas y adolescentes bajo su tutela, el Estado se encuentra en una posición de garante reforzado, lo que implica que debe ejercer un fuerte control y dominio en la vida de las personas que se encuentran bajo su protección o custodia, quienes, a su vez, no pueden satisfacer por sí mismas múltiples necesidades. Ello coloca al Estado en la posición de ser el único ente capaz de asegurar a niños, niñas y adolescentes el goce y ejercicio de sus derechos (INDH, 2018: 5).

4. Monitoreo al sistema de protección

La trayectoria de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección del Estado no involucra únicamente al organismo encargado de brindar dichos cuidados, sino que implica también la labor del sistema judicial, de salud, educativo y el conjunto de la oferta pública de atención a esta población.

Sin embargo, la estrategia de monitoreo presente en esta guía se limita a los centros de tiempo completo, en correspondencia con las competencias del MNP. No obstante, como parte de la aproximación a las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, se podrá solicitar información, entrevistas o plantear otro tipo de consultas a las instituciones cuando ello se evalúe pertinente.

4.1. Objetivo del monitoreo

El objetivo es examinar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados del cuidado familiar durante el tiempo que transcurren en protección institucional y formular recomendaciones, con su correspondiente seguimiento, para favorecer la garantía integral de sus derechos.

En concreto, el monitoreo está dirigido a observar el respeto, la promoción y la protección de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes, valorando el interés superior en las decisiones que los afectan y tomando en cuenta sus opiniones en función de su autonomía progresiva. Se tienen en cuenta, principal pero no exclusivamente:

- las condiciones materiales e inmateriales de vida de los niños, niñas y adolescentes;
- la protección contra la tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes y contra la violencia en general;
- el acceso a la educación, actividades físicas, culturales y recreativas;
- el acceso a los servicios de salud y el cuidado de la salud física y mental;
- la promoción y la garantía del derecho a vivir en familia;
- la promoción del derecho a la información y a la participación, que incluye acceso a mecanismos para denunciar o consultar.

4.2. Enfoque de aproximación al sistema de protección

El acercamiento al sistema de protección para su monitoreo y la observación de las condiciones cotidianas, así como de la forma en que las instituciones conducen y apoyan la construcción de proyectos de vida en familia para los niños, niñas y adolescentes atendidos, debe realizarse de acuerdo con los siguientes lineamientos conceptuales:

Erradicación de los centros masivos

Este aspecto refiere a la eliminación de los centros de grandes dimensiones, a la reorganización y redistribución de esos espacios que representan los tradicionales orfanatos, los cuales cuentan con una alta concentración de niños, niñas y adolescentes que limita las posibilidades de atención, así como la construcción del proyecto personalizado que ellos necesitan.

La CIDH señala que el tamaño de las instituciones y la concentración de niños, niñas y adolescentes influyen en la atención a sus derechos, en particular en:

i) la capacidad de poder prestar una atención individualizada al niño, niña y adolescente en función de sus particularidades y necesidades personales, ii) el desarrollo y aplicación de un plan individual de cuidado para cada niño con el objetivo de restituir sus derechos y promover el proceso de reintegración familiar, iii) la posibilidad de funcionar del modo más parecido posible a la dinámica de un núcleo familiar ofreciendo la oportunidad al niño de crear relaciones y experiencias interpersonales que contribuyan positivamente al desarrollo y la construcción de su personalidad, y iv) operar en unas condiciones que no expongan la seguridad del niño ni violenten sus derechos, como su derecho a la salud y la vida, la intimidad y la privacidad. (CIDH, 2013: 186)

Por otra parte, el carácter grupal y homogéneo que prima en este tipo de centros en cuanto a la organización de las rutinas cotidianas constituye una de las cualidades de la institucionalización que la distinguen más significativamente de la vida en familia e impactan sobre el desarrollo presente y futuro de los niños, niñas y adolescentes.

Las instituciones abocadas al cuidado y la atención de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran temporalmente privados de cuidados parentales deben promover el

desarrollo de estrategias individualizadas, que dispongan actividades ajustadas a sus necesidades, intereses y características particulares y potencien sus capacidades.

Revinculación familiar

La CIDH plantea:

El derecho a la familia se relaciona estrechamente con la efectiva vigencia de todos los derechos del niño, debido al lugar que ocupa la familia en la vida del niño y su rol de protección, cuidado y crianza. En el período correspondiente a los primeros años de vida del niño, cuando la dependencia de los adultos es mayor para la realización de sus derechos, la vinculación del derecho a la familia con los derechos a la vida, el desarrollo y la integridad personal es particularmente importante. (CIDH, 2013, § 57)

Las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños puntualizan:

La separación del niño de su propia familia debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible. Las decisiones relativas a la remoción de la guarda han de revisarse periódicamente, y el regreso del niño a la guarda y cuidado de sus padres, una vez que se hayan resuelto o hayan desaparecido las causas que originaron la separación, debería responder al interés superior del niño [...]. (ONU, 2010, directriz 13)

En atención a lo anterior, el monitoreo sobre los centros de protección debe poner particular énfasis en el relevamiento de las orientaciones y acciones que estos despliegan para mantener los vínculos de los niños, niñas y adolescentes con

su familia de origen, así como fortalecerlos con el fin de recuperar y reintegrar su capacidad de cuidado, siempre que ello no sea contrario al interés superior del niño.

Resulta especialmente importante que las medidas de protección y cuidado que los Estados dispongan se enfoquen en garantizar el mantenimiento del vínculo en caso de hermanos. En este sentido, las Directrices mencionadas establecen:

Los hermanos que mantienen los vínculos fraternos en principio no deberían ser separados para confiarlos a distintos entornos de acogimiento alternativo, a menos que exista un riesgo evidente de abuso u otra justificación que responda al interés superior del niño. En cualquier caso, habría que hacer todo lo posible para que los hermanos puedan mantener el contacto entre sí, a no ser que ello fuera contrario a sus deseos o intereses. (Directriz 16)

Por último, un sistema de protección que avanza hacia la desinstitucionalización de la infancia requiere promover un cambio de mirada hacia las familias: que las ponga en un lugar que habilite sus recursos, potencialidades y significación en la historia de los niños, niñas y adolescentes; que se proponga reparar los daños que la exclusión ha generado en sus biografías; que apoye y acompañe proyectos de vida autónomos y fortalezca sus capacidades para integrar y hacerse cargo del cuidado de los niños, siempre en consideración de su interés superior.

Integración a la comunidad y circulación social

Un sistema de protección que avanza hacia la desinternación debe priorizar el desarrollo de actividades educativas, deportivas, recreativas y culturales fuera del centro, tanto en la comunidad como en clubes deportivos, centros culturales o

educativos, otras instituciones y espacios públicos. El desarrollo de estas actividades no puede estar condicionado o limitado por los recursos humanos y materiales disponibles para acompañar o trasladar a los niños, niñas y adolescentes. Esto se hace especialmente relevante para los niños y niñas más pequeños y en edad escolar, que suelen depender en mayor medida de estos recursos para poder desarrollar actividades fuera del centro. En el caso de los adolescentes, los criterios de seguridad para las salidas pueden implicar medidas que limiten o restrinjan sus posibilidades de circular fuera del centro. Ello debe observarse atentamente desde la perspectiva de autonomía progresiva y considerar los contextos de cuidado donde tales medidas se despliegan.

Tal como señala la CIDH:

[...] la integración del niño en la comunidad, a través del acceso a diversos servicios y actividades que transcurren en la misma, reduce el aislamiento social y el efecto de estigmatización al que pueden verse sometidos los niños que se encuentran en instituciones residenciales, facilitando posteriormente su reintegración social y una vida adulta independiente. En base a ello, la Comisión entiende que deberá garantizarse de modo prioritario la posibilidad de que los niños que residen en instituciones accedan a los servicios educativos, de salud, recreativos, culturales, de formación ocupacional y de otra índole, en el ámbito de la comunidad, de ser posible su propia comunidad. (CIDH, 2013: 114)

El sistema de protección de los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales debe favorecer su integración y participación en la comunidad de referencia, para que establezcan y sostengan vínculos e interactúen con otros grupos.

4.3. Criterios transversales para el monitoreo

La CDN establece el marco general de derechos a garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el sistema de protección especial. El monitoreo de las áreas y dimensiones en los centros y la observación de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes están atravesados por algunos criterios que permean la valoración y se corresponden con los principios contemplados en dicha Convención. Esos criterios son:

- Bienestar y desarrollo
- Derecho a la familia
- Participación y autonomía progresiva
- No discriminación
- Derecho a intimidad
- Interés superior del niño

Bienestar y desarrollo

Se debe contemplar en primer lugar la garantía de la vida y del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta las condiciones en las que se dispone su cuidado cotidiano. Según plantea la CDN en su artículo 6:

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.
2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

A su vez, en el artículo 25, la Convención recoge que el niño que ha sido internado por las autoridades competentes para su atención, protección o tratamiento de salud física o mental tiene derecho a una evaluación periódica de todas las circunstancias que motivaron su internación.

Derecho a la familia

Es necesario observar y analizar las condiciones y acciones que despliega el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes para el mantenimiento del vínculo con su familia de origen y sus referentes significativos (cuando se corresponda con el interés superior), así como la habilitación y el acompañamiento para un proyecto de vida en familia. Tal como señalan las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños:

Los esfuerzos deberían ir encaminados ante todo a lograr que el niño permanezca o vuelva a estar bajo la guarda de sus padres o, cuando proceda, de otros familiares cercanos. El Estado debería velar por que las familias tengan acceso a formas de apoyo en su función cuidadora. (Directriz 3)

Asimismo, siempre que proceda, es importante velar por el desarrollo de acciones tendientes a que el niño o niña obtenga la condición de adoptabilidad, puesto que, si no fuera posible la reintegración familiar, se debe procurar su acogimiento estable mediante la adopción, como una de las alternativas (directriz 122).

Participación y autonomía progresiva

Es preciso observar el desarrollo de acciones que promueven el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes en las decisiones que afectan su vida, en función de su nivel de desarrollo y de su autonomía progresiva. Al mismo tiempo, durante el monitoreo se deben definir y desplegar acciones para promover este derecho.

No discriminación

Durante el monitoreo de las instituciones se debe promover una mirada que detecte aquellas situaciones en las que puedan estar dándose actitudes o acciones discriminatorias, o bien que no respondan apropiadamente a necesidades diferenciadas en razón de edad, género, etnia u otras características y produzcan con ello inequidades específicas.

Es importante observar que, en su artículo 2, la CDN protege al niño, niña y adolescente contra la discriminación, no solo sobre la base de sus propias circunstancias, sino también sobre la base de las circunstancias de sus padres, representantes legales u otros familiares.

Derecho a intimidad

Por tratarse de un derecho que está en permanente tensión con el régimen de funcionamiento de las residencias, el derecho a la intimidad debe ser especialmente cautelado a niños, niñas y adolescentes en los términos dispuestos en el artículo de 16 de la CDN, que señala:

Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada [...] o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

Interés superior del niño

Más allá de la mirada sobre aspectos específicos, se promoverá que la interacción entre la protección de los diversos derechos y el conjunto de las acciones y decisiones que se ejercen en relación con los niños, niñas y adolescentes en los centros respondan al interés superior y cuenten con las

garantías para determinarlo, en los casos en que existan diferencias de opinión o de criterio entre los actores relacionados con el cuidado del niño.

El interés superior del niño (artículo 3 de la CDN) debe ser una consideración primordial de los órganos públicos y privados en todos los actos referentes al niño.

El interés superior del niño supone la vigencia y satisfacción simultánea de todos sus derechos, descontado el principio de progresividad contenido en el artículo cinco de la Convención [...] Requiere un análisis conjunto de los derechos afectados y de los que se puedan afectar por la resolución de la autoridad. Siempre ha de tomarse aquella medida que asegure la máxima satisfacción de los derechos que sea posible y la menor restricción de ellos, esto no solo considerando el número de derechos afectados, sino también su importancia relativa. (Cillero, 2011: 12)

4.4. Principios básicos para el monitoreo

Una serie de principios básicos orientan el accionar de los equipos de monitoreo respecto a los niños, niñas y adolescentes, los equipos de los centros, el relacionamiento institucional y la información y acción que se deriven de su trabajo. Es fundamental que quienes realizan esta labor comprendan, tengan presentes y respeten durante todo el proceso los principios que se listan a continuación:

- Idoneidad
- Sensibilidad y empatía
- Credibilidad
- Integridad
- Confidencialidad
- Autonomía e independencia

Idoneidad

El equipo de monitoreo debe tener conocimiento específico sobre infancia y adolescencia, así como sobre la normativa y los instrumentos que enmarcan la protección de sus derechos. Debe conocer la metodología de monitoreo y tener la capacidad para construir un vínculo adecuado con los niños, niñas y adolescentes, particularmente para el desarrollo de las entrevistas con ellos y con las instituciones a cargo de su cuidado.

Sensibilidad y empatía

La sensibilidad y la empatía constituyen elementos fundamentales para el buen desarrollo del monitoreo y son requisitos indispensables para valorar las vulneraciones de derechos de los niños.

Los visitadores, particularmente cuando realizan entrevistas, deben ser sensibles a la situación, el estado de ánimo y las necesidades personales de sus entrevistados, y tomar las medidas necesarias para proteger su seguridad. En casos de denuncias de tortura y malos tratos, los visitadores deben ser conscientes de los problemas de retraumatización a los que pueden estar expuestas las víctimas (APT-IIDH, 2010).

Credibilidad

Las observaciones y recomendaciones que se formulen serán debidamente fundamentadas. Esto supone la actuación responsable de los equipos en las visitas y la comunicación con los entes encargados del sistema de protección.

Los visitadores deben explicar claramente, tanto a los niños, niñas y adolescentes como al personal de los centros, los objetivos y las limitaciones de su trabajo de monitoreo y comportarse de acuerdo con ello. No deben hacer promesas

que no puedan cumplir, ni emprender ninguna acción a la que no puedan darle seguimiento.

La legitimidad de un mecanismo de visita se establece con el tiempo, principalmente como resultado de la relevancia, la persistencia y la consistencia de su trabajo. El monitoreo en estos lugares requiere eficiencia, regularidad y continuidad. Implica visitarlos regularmente y construir suficiente evidencia para emitir conclusiones y hacer recomendaciones bien fundamentadas. Es esencial ser persistente también en las actividades de seguimiento (APT-IIDH, 2010).

Integridad

Los equipos responsables del monitoreo deben comportarse con integridad. Ello implica tratar a todos los niños, niñas, adolescentes, a las autoridades, al personal de los centros y a sus propios compañeros con decencia y respeto. No deben estar motivados por su interés personal y se espera que sean escrupulosamente honestos. Su comportamiento debe estar de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos y el mandato que poseen (APT-IIDH, 2010).

Confidencialidad

Los técnicos encargados de llevar a cabo el monitoreo deben garantizar que la información recogida resguarda la identidad y la privacidad de las personas, tomando medidas especiales para su adecuado registro y almacenamiento. El OPCAT plantea:

Es esencial el respeto de la confidencialidad de la información proporcionada en entrevistas privadas. Los visitantes no pueden hablar en nombre de un detenido sin su consentimiento expreso e informado.

Autonomía e independencia

El monitoreo requiere total autonomía e independencia funcional y de criterio. Las personas responsables de esta labor deben tener la capacidad para actuar independientemente y sin interferencia de las autoridades estatales, las autoridades responsables de los centros de protección, el gobierno, los partidos políticos u otros actores vinculados a la temática (APT-IIDH, 2010).

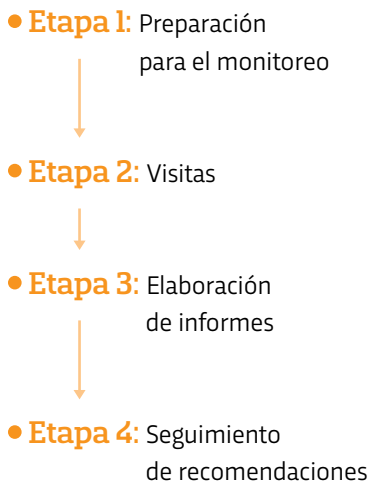
Es también crucial que los MNP sean percibidos como independientes de las autoridades estatales. (APT-IIDH, 2010)

5. Metodología del monitoreo

Cada equipo responsable del monitoreo debe establecer una metodología clara para desarrollar sus acciones de forma efectiva y alineada con los objetivos.

El monitoreo consta de cuatro etapas, ninguna de las cuales puede pasarse por alto:

5.1. Procedimiento del monitoreo



• Etapa I: Preparación del monitoreo en centros

Sistematización de la información disponible sobre el sistema de protección

Para comprender el contexto general del sistema de protección y poder organizar la forma en que se desarrollará el monitoreo, es necesario recopilar y sistematizar la información referida al universo de centros de atención de tiempo completo. El dispositivo encargado del monitoreo debe conocer el contexto legal, político y social de la protección especial de niños, niñas y adolescentes, que incluya la información estadística relevante que se encuentre disponible para así identificar las diversas situaciones y condiciones de atención que presenta el sistema.

Algunos elementos clave son:

- Marco normativo internacional y nacional.
- Recomendaciones emitidas por los organismos de derechos humanos.
- Directrices y lineamientos institucionales del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes.
- Información sobre la práctica y los posibles incidentes que hayan recogido la prensa, la academia u otros actores.
- Datos completos de los centros de protección de tiempo completo y otras modalidades de atención que se desplieguen. Para disponer de esta información se debe entregar al ente rector del sistema de protección documentos que soliciten:
 - El número de centros por departamento, región, área y características principales de cada uno (por ejemplo, tipo de población que atiende, modalidad —oficial o en convenio—, entre otros).

- Número de niños, niñas y adolescentes atendidos por cada centro.
- Ubicación de los centros, datos de contacto.
- Responsables o equipo de dirección del centro.

Con base en el mapeo de todos los centros que existen en el país, se analizarán las especificidades, necesidades y características de la población de cada uno, así como también las realidades y los procesos de la administración estatal encargada, a fin de obtener información relevante para detectar la multiplicidad de prácticas que representan un riesgo. Esta información será clave para el diseño de la estrategia metodológica.

Diseño de la estrategia metodológica

En función de la información analizada, se definirán los objetivos específicos del monitoreo, las metas a corto y mediano plazo, las etapas y los tiempos.

Es importante precisar un marco temporal para todas las acciones, teniendo en cuenta la duración del mandato del mecanismo responsable del monitoreo, el tiempo requerido para completar un ciclo de monitoreo, la regularidad con la que se realizarán las visitas y la capacidad de planificar visitas *ad hoc* en función de otras necesidades.

Es recomendable que haya reuniones periódicas del equipo de monitoreo en las cuales se pueda revisar la estrategia metodológica definida.

Nota: Si el sistema de protección incluye otras formas de acogida en entornos familiares, como puede ser el caso de *cuidadoras*, el monitoreo debería contar con una estrategia que se adecue a las características específicas de esta modalidad, para garantizar los derechos de los niños y niñas atendidos en ese marco. Lo característico en este modelo es que existe un vínculo laboral entre la institución responsable de protección de niños, niñas y adolescentes y el ámbito privado de la persona seleccionada para el cuidado. Esta persona no tiene un vínculo de origen con el niño o niña bajo su cuidado; la atención transcurre en su residencia familiar y la tarea de cuidado genera un pago a cambio. Por tanto, la estrategia de monitoreo deberá adaptar las visitas con una metodología específica para estos casos, así como adecuar los instrumentos de relevamiento. Estos no se incluyen en la presente guía porque el foco principal está en los centros.

Definición de centros a visitar y cronograma

En la elección de los centros que se visitarán deberá procurarse que el conjunto de visitas recoja la diversidad: centros que atiendan a distintos tramos de edad; de varones, de niñas y mixtos; que atiendan problemáticas específicas (como discapacidad, salud mental, madres adolescentes e hijos); centros de ingreso al sistema de protección; modalidades de gestión oficial y por convenio. Incluso se podrán considerar lugares que no se visitan tradicionalmente en los que hay niños y niñas bajo la protección especial del Estado, como ciertos hospitales.

Es preciso enunciar la razón de elección de los centros, los objetivos de la visita, su duración y frecuencia.

Es importante elaborar un cronograma de visitas que abarque diferentes horarios y días de la semana, así como valorar si se requiere más de un día de visita, consecutivos o no. Además, la planificación debe tener en cuenta la estructura del calendario anual (vacaciones escolares, festividades) en función de los objetivos que se persiguen.

Equipo responsable de la visita

El equipo de visita debe estar compuesto por personas calificadas, que tengan un alto nivel de sensibilidad, empatía y experiencia en el monitoreo de los derechos humanos, especialmente en relación con el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes. Idealmente debe ser un equipo multidisciplinario conformado por al menos dos personas. Dependiendo de las características de los centros que se visitarán (cantidad de población atendida y problemáticas), el número de integrantes se podrá ampliar.

El equipo será responsable de elaborar el plan de visita, recopilar la información disponible hasta el momento, investigar sobre las características principales que se relevarán durante la visita y prever el desarrollo de esta.

El trabajo en duplas brinda mejores condiciones para observar los elementos requeridos, complementa las miradas en la recolección de información —especialmente cuando se realizan entrevistas— y en el análisis posterior a la visita.

En determinadas ocasiones la visita puede requerir, además, la compañía de profesionales de diferentes áreas, como sanitaria o jurídica. Para ello se puede recurrir a compañeros del mecanismo u otros vínculos interinstitucionales que puedan apoyar.

Logística para la visita

Uno de los puntos significativos a la hora de ejecutar el cronograma de visitas en el terreno es observar la disponibilidad de personal, insumos y transporte para llevarlo a cabo. Es necesario planificar quiénes serán las personas encargadas de supervisar un centro, de acuerdo a la integración multidisciplinar del equipo.

El transporte a los centros debe ser gestionado en función de las posibilidades del ente que lleve a cabo el monitoreo. En caso de que el servicio de transporte sea externo, es importante garantizar la confidencialidad de la información sobre el lugar a visitar, la fecha y el horario.

Una vez definidos el equipo de monitoreo y el transporte, debe elaborarse el material para presentar al equipo ante las autoridades del centro y preparar las herramientas que se utilizarán en el relevamiento de la información. Para ello se ajustarán las planillas de sistematización de datos a través de la observación y la solicitud de información sobre el centro. (Los materiales se incluyen en la sección “Instrumentos para el monitoreo”, página 75).

• Etapa 2: Visitas

Las visitas son la principal fuente de información y la forma más efectiva de realizar el monitoreo al sistema de protección especial de niños, niñas y adolescentes. Implican un rol de prevención y disuasión con el fin de evitar malos tratos o hechos degradantes por parte de los equipos encargados del cuidado de niños, niñas y adolescentes.

Las normas y orientaciones derivadas del OPCAT y el manual para su implementación señalan:

[...] empoderan a los expertos visitantes del SPT y los MNP para que puedan realizar entrevistas, en privado y sin tes-

tigos, a personas de su elección, incluida cualquier persona privada de libertad, personal de los lugares de detención, personal médico, abogados, familiares de los detenidos y antiguos detenidos. Los expertos visitantes deben tener un acceso sin restricciones a los expedientes completos de todos los detenidos y otros documentos relevantes. (APT-IIDH, 2010)

La visita incluye el relevamiento de información a través de la solicitud de documentación (de la cual se recomienda llevarse una copia), la observación a través del recorrido de todos los espacios, el registro fotográfico, y entrevistas a equipos de dirección, técnicos, educadores, niños, niñas y adolescentes, familias y otras que se valoren pertinentes.

Tipos de visita

Cada mecanismo u organismo a cargo de implementar el monitoreo al sistema de protección deberá definir una clasificación o distinción del tipo de visitas, de modo de orientar sus características y las acciones a realizar, en función de la estrategia acordada.

Una de las posibles clasificaciones es:

- **Visitas de rutina o inspectivas.** En general están orientadas a la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Los objetivos prevén detectar y analizar los factores de riesgo provenientes de los aspectos estructurales y coyunturales derivados de la infraestructura, las condiciones médico-sanitarias, las medidas socioeducativas y las normas internas de funcionamiento y relación. La institución encargada del monitoreo de los centros busca esencialmente efectos disuasorios; por lo tanto, es prioritario formular recomendaciones que permitan mejorar las condiciones y eliminar los factores de riesgo,

contribuyendo a mejorar de manera permanente las condiciones de atención de los niños, niñas y adolescentes.

- **Visitas de seguimiento.** El objetivo es observar y corroborar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas a la institución encargada del cuidado de los niños, niñas y adolescentes y a las direcciones de los centros visitados. Buscan profundizar elementos recogidos en visitas previas o que hayan sido focalizados como parte del monitoreo inicial y que derivarán en nuevas recomendaciones. En caso de que en visitas anteriores se hayan recogido testimonios de maltrato que derivaron en oficios o acciones específicos, la visita de seguimiento deberá incluir el control de represalias. Se entrevistará a los niños, niñas o adolescente y funcionarios, cuando corresponda, para conocer si hubo acciones posteriores a la visita del MNP que hayan implicado perjuicios para estos, y en qué consistieron.
- **Visitas especiales o focalizadas.** Se realizan a partir de denuncias específicas o antecedentes que ameriten un monitoreo particular, con la finalidad de constatar situaciones puntuales que puedan implicar vulneraciones de derechos, configurar tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Comúnmente las visitas no son anunciadas. El efecto sorpresa permite obtener una percepción más realista de las condiciones de vida del centro y del tratamiento que se da a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran allí. Cuando la visita es imprevista se reduce la capacidad del centro de tomar medidas especiales para encubrir determinadas situaciones o problemas, así como de preparar al personal o a los niños, niñas y adolescentes para posibles entrevistas.

Secuencia de la visita

La forma en que se desarrolla la visita puede comprender los siguientes pasos:

- a. El equipo interdisciplinario definido planifica la metodología en función de los objetivos particulares de la visita y las características del centro. Se preparan la información y los materiales que se llevarán.
- b. Al llegar al centro, el equipo se presenta ante los responsables y entrevista a la dirección, en caso de que se encuentre presente. Esto puede hacerse al inicio de la visita o en otro momento, en función de lo que se considere más útil con vistas a las constataciones.
- c. Se realiza un recorrido completo por las instalaciones del centro, que incluye el registro fotográfico.

Durante la inspección de los lugares por los que se transita, se debe observar aquello que va más allá del orden o la limpieza del lugar, poniendo atención en las sutilezas que pueden ser indicadores de vulneración de derechos. Por ejemplo, un cuarto en el que ningún elemento dé cuenta de la apropiación del espacio por los niños, niñas o adolescentes que lo habitan puede indicar un exceso de rigidez en las normas de convivencia y una despersonalización de las prácticas.

Es importante que el registro fotográfico se centre en todas aquellas cuestiones que puedan servir de apoyo visual para el informe de monitoreo.⁴ Se fotografían tanto las instalaciones interiores y exteriores del centro como el equipamiento (juguetes, camas, material educativo, etcétera), incluyendo elementos o situaciones que puedan dar cuenta de la subjetividad de la vivencia de los niños.

4 La publicación de este registro es opcional y deberá ser evaluada en conjunto con la coordinación del MNP.

El objetivo es recrear las condiciones en que se encuentran los niños, niñas y adolescentes dentro de la institución. Esto incluye solicitar la apertura de cuartos, alacenas u otros espacios que se encuentren cerrados en el momento de la visita.

El registro fotográfico debe estar orientado por la protección de derechos y la detección de eventuales vulneraciones. En caso de constatar evidencia de maltrato físico en niños, niñas o adolescentes, se evaluará si es necesario y pertinente hacer un registro fotográfico de las marcas físicas y se valorará cuál es el procedimiento más garante de derechos, preservando en todo momento la identidad y la confidencialidad.

- a. Se entrevistará a niños, niñas y adolescentes, en forma individual o grupal, según se considere más conveniente.
- b. Se entrevistará a funcionarios del centro, lo que incluye personas a cargo del cuidado directo, personal técnico referente, personal de cocina, seguridad y otras tareas de apoyo si se considera pertinente. En la entrevista se les entregará material informativo sobre el rol del monitoreo y se detallarán el porqué y el para qué de las visitas y el alcance de la información que se recoge.
- c. En el marco del mandato y las competencias del MNP en materia de prevención, durante la visita se contemplará la entrega de información al equipo de dirección, técnicos, funcionarios y niños, niñas y adolescentes, sobre los canales para hacer llegar consultas o denuncias referidas a la protección de los derechos de la infancia.
- d. Se revisará la documentación del centro y la referida a los niños, niñas y adolescentes, identificando formatos, modalidades de registro y actualización de la información. Esto puede incluir la revisión de registros sobre situaciones particulares de niños, niñas y adolescentes, en caso de que la información recogida en entrevista lo amerite. También se deben revisar las carteleras u otros

elementos que den cuenta de aspectos de funcionamiento del centro.

- e. Se sostendrá una conversación final con la dirección o los responsables del centro y se entregará el material y el documento de solicitud de información, así como el alcance de la información recogida y los siguientes pasos.

Durante la visita debe primar el respeto por la rutina del centro y es necesario velar por las condiciones de seguridad de los niños, niñas y adolescentes, del personal y del equipo de monitoreo. Es importante considerar y evaluar la pertinencia de los tiempos y las circunstancias para el encuentro con el personal del centro y, especialmente, con los niños, niñas y adolescentes; por lo tanto, es premisa fundamental no alterar la vida cotidiana.

● **Etapa 3: Elaboración de informes**

Es recomendable confeccionar previamente un formato de informe, en función de la matriz de monitoreo definida, al que se sumarán datos específicos del centro que se visita.

El equipo que realiza la visita será el responsable de elaborar el informe, el cual se presentará a los responsables de su aprobación, definidos previamente por el mecanismo.

Se valorará la pertinencia de publicar un extracto de los informes u otro material, así como los canales para ello, considerando los objetivos preventivos del organismo y procurando las mejores estrategias para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En relación con ello, el manual de aplicación de OPCAT señala que los MNP pueden decidir si publicar o no sus informes de visita. Tales decisiones deben ser parte de la estrategia global de alcances del MNP.

Los MNP deben tomar en cuenta la necesidad de transparencia, la importancia de establecer un diálogo de cooperación con las autoridades y el desarrollo continuo del MNP. Cuando un MNP decide publicar los informes de visitas, el tiempo y el proceso de consultas previas a la publicación son cruciales para mantener un fuerte marco de cooperación con las autoridades. Las buenas prácticas sugieren que los informes de visitas deben enviarse confidencialmente a las autoridades primero, para comentarios y para verificar los hechos. Los MNP pueden luego decidir si se debe incluir cualquiera de los comentarios de las autoridades en la versión del informe de visitas que se divulgue al público. (APT-IIDH, 2010: 265)

La elaboración de los informes debe tener en cuenta los criterios y orientaciones consignados por APT (APT-IIDH, 2010), además de los objetivos definidos en la estrategia de monitoreo. Los informes integrarán la visión de las diversas disciplinas, en clave de derechos humanos y conforme a la normativa específica.

Al igual que el diseño de las visitas, los informes y su estructura deben ser ajustados por los entes encargados de la observación, según su estrategia de monitoreo. Uno de los modelos desarrollados como orientador es aquel que en el informe contiene: a) la identificación de los integrantes del equipo de monitoreo presentes en la visita; b) una descripción de la visita y la metodología empleadas; c) qué se ha constatado en los diversos aspectos —locativo, sanitario, de higiene, educación, recreación, visitas, salud, régimen de convivencia, procesos disciplinarios y sanciones, trato de los funcionarios, personal, capacitación, etcétera—, y d) las conclusiones y, eventualmente, recomendaciones.

Es fundamental que en la redacción de los informes se tenga especial cuidado de no afectar el derecho de identidad y privacidad de los niños, niñas y adolescentes, así como que la información publicada no posibilite la individualización.

Pueden elaborarse diferentes tipos de informes:

- **Informes por centro.** Incluyen el reporte de la(s) visita(s) y las constataciones recabadas. Pueden ser de carácter interno al mecanismo dedicado al monitoreo o canalizarse a las autoridades encargadas del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes y publicarse. Se organizan en función de las constataciones sobre las condiciones locativas y las distintas áreas y dimensiones que se definan para el monitoreo (véase “Matriz de monitoreo” en las páginas 64-73).
- **Oficios.** En caso de que, como producto de las visitas, se identifique la necesidad de plantear alguna recomendación específica que requiera pronta atención, se elaborará un oficio que contemple los aspectos globales del centro visitado y se centre en la vulneración o los riesgos de vulneración de derechos detectados por el equipo de monitoreo. También se establecerán las recomendaciones correspondientes y una referencia temporal para su cumplimiento (véase “Formato de oficio por denuncias o recomendaciones específicas” en la página 89).
- **Observaciones generales.** En algunos casos puede valorarse la pertinencia de elaborar una observación que apunte a formular una recomendación general al órgano competente (no dirigida a un centro en específico), referida a alguna temática en concreto, con el propósito de favorecer la mejora de las condiciones de vida de las personas y la garantía integral de los derechos fundamentales, por su carácter preventivo ante posibles vulneraciones de derechos.
- **Informes globales y temáticos.** Abordan temas generales o transversales de la aproximación a los subsistemas o ámbitos de encierro o al desarrollo de miradas sobre ejes, problemáticas o asuntos específicos que interese poner en discusión.

ALGUNOS EJEMPLOS DE INFORMES QUE SE RECOGEN DEL MONITOREO DEL MNP AL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE URUGUAY

Informe anual del MNP. Se elabora en seguimiento del artículo 23 del OPCAT⁵ y tiene como fin presentar los avances en la labor desempeñada y los principales aspectos constatados en el monitoreo en los diferentes ámbitos de intervención.

Informe anual de la INDDHH. Siguiendo el mandato de la ley, se realiza un informe institucional que rinde cuentas de las actividades realizadas en el año correspondiente. Está dirigido a la Asamblea General e incluye las acciones desplegadas por el MNP y los ejes temáticos propuestos por la institución.

- **Recomendaciones.** Son parte fundamental del monitoreo de los centros. Se formulan tomando en cuenta las pautas de la APT, además de las que cada MNP haya desarrollado en su respectivo país. Se requiere tiempo y especial cuidado para elaborarlas, ya que definen y priorizan las acciones que se solicitarán. Las recomendaciones deben resultar un medio eficaz para conseguir cambios positivos. Se procurará que sean específicas, medibles, alcanzables, orientadas a resultados, delimitadas en el tiempo, fundamentadas, sensibles a las causas, dirigidas y conscientes de las prioridades y los riesgos. Para su elaboración se deben tener en cuenta, además, las dimensiones relativas a las vulneraciones de derechos constatadas.

5 Artículo 23 del OPCAT: "Los Estados Parte en el presente Protocolo se comprometen a publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención".

Las recomendaciones tienen el siguiente recorrido institucional:

- El equipo que realizó la visita de monitoreo elabora las recomendaciones.
- Estas se ponen a consideración del equipo del МНР, incluyendo a su coordinador/a o responsable.
- Si el МНР se encuentra enmarcado en una institución mayor (por ejemplo, la ИНДДНН), las recomendaciones serán revisadas y aprobadas por sus autoridades.
- Se enviarán a la institución responsable de los centros de protección de tiempo completo o especial, la que las comunicará a la dependencia a la que corresponde el centro.
- La institución responsable generará una respuesta formal al informe de recomendaciones y acciones asociadas.
- Se dará seguimiento a las acciones implementadas, para cumplir las recomendaciones en el ámbito de coordinación entre el МНР y la institución responsable del sistema de protección, así como en las visitas de seguimiento.
- Se elaborarán nuevas recomendaciones en función de la valoración de las acciones o los cambios observados en los centros involucrados.

● **Etapa 4: Seguimiento de recomendaciones**

El seguimiento de las recomendaciones se realiza principalmente por dos vías: en las visitas de seguimiento, con sus correspondientes informes, y en los ámbitos de interlocución definidos con las autoridades responsables del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes, que se han constituido como una herramienta eficaz para incidir en los cambios de prácticas institucionales.

Estos deben ser espacios de reunión sostenidos con una frecuencia regular y priorizados en la planificación y programación del MNP y del equipo de monitoreo, y estarán orientados a la comprensión por ambas partes del objetivo común: la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Su agenda deberá incluir: a) el seguimiento de las recomendaciones relativas a los centros monitoreados y la discusión de acciones a impulsar, en atención a la garantía de los derechos humanos; b) la discusión sobre los criterios generales o transversales para mejorar la organización y la atención del sistema de protección, incluida la revisión de protocolos de actuación de la institución; c) la identificación de espacios y actividades a coordinar o desarrollar conjuntamente, con vistas a promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes en instituciones, y d) el intercambio sobre las situaciones y otras temáticas emergentes que estén vinculadas al ámbito de interés y competencia de ambos organismos.

OTRAS ACCIONES DE MONITOREO

Es recomendable que se promuevan instancias de coordinación e intercambio con otras instituciones que forman parte del sistema de protección a la infancia en un sentido amplio y, como tal, están implicadas en la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes; por ejemplo: las instituciones de justicia, educación y salud, entre otras.

Asimismo, es deseable que se promuevan espacios de encuentro nacionales e internacionales con otros mecanismos responsables de monitorear centros de niños, niñas y adolescentes, con organizaciones de la sociedad civil y con la academia.

Para llevarlo a cabo, se requiere realizar un mapa de red de actores públicos y privados vinculados a la temática en distintos niveles y definir acciones diferenciadas a impulsar con relación a cada uno de ellos.

Consideraciones finales del proceso de monitoreo

En síntesis, se subrayan los elementos clave a tener en cuenta a la hora de desplegar una estrategia de monitoreo en centros de protección de niños, niñas y adolescentes:

- Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran atendidos por el sistema de protección tienen, en sus tempranas biografías, una serie de vulneraciones a sus derechos que no deben perderse de vista en la aproximación ética y técnica de los organismos y equipos responsables del monitoreo.

- La construcción de un mecanismo de monitoreo por un organismo externo al sistema encargado de la protección de niños, niñas y adolescentes de un Estado es un proceso de permanente aprendizaje y revisión, que exige una mirada crítica y objetiva en todo momento.
- Resulta necesario y pertinente contar con un equipo de monitoreo interdisciplinario que incluya diversas miradas, triangule la información y realice valoraciones que permitan identificar los elementos que dan cuenta de las vulneraciones de derechos, y que oriente las medidas de protección necesarias para mejorar el bienestar cotidiano y las posibilidades de desarrollo de niños, niñas y adolescentes.
- El monitoreo debe enmarcarse en un plan estratégico que guíe los cursos de acción y decisiones a tomar, de modo coherente, consistente y sistemático.
- El sistema de monitoreo debe ser claro y preciso en las recomendaciones que efectúa, cuyo cumplimiento debe ser evaluable o medible en el tiempo.
- El posicionamiento y el diálogo con las autoridades de los organismos responsables del sistema de protección y de los centros deben ser respetuosos, coherentes, transparentes y con la constancia necesaria para garantizar el monitoreo. La credibilidad se construye y es responsabilidad de todo el equipo. En cada visita los profesionales que concurren representan al organismo encargado del monitoreo, y sus posiciones y acciones deben estar en consonancia con ello.
- Otros actores y equipos institucionales y de organizaciones de la sociedad civil también se encuentran en contacto con la situación de los niños, niñas y adolescentes que están en el sistema de protección, y pueden aportar valiosos elementos para el monitoreo y contribuir a realizar acciones oportunas para la protección de los derechos. Es importante establecer una comunicación periódica

con ellos y valorar instancias de encuentro particulares, especialmente cuando existen elementos a los que no se puede acceder a través de las visitas.

- Los principios del mecanismo, según la APT, no son una simple enunciación, sino que se viven en cada visita.

5.2. Indicadores para el monitoreo

La estrategia de monitoreo a un sistema de protección cuenta con una serie de indicadores que definen, organizan y nuclean las principales dimensiones y áreas a considerar durante la tarea, y orientan el relevamiento de información desde la garantía integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Son la hoja de ruta para las observaciones, los pedidos de información y las entrevistas a realizar por los equipos de monitoreo durante las visitas.

CUADRO 1.

Matriz de monitoreo a centros de protección de tiempo completo a niños, niñas y adolescentes

Área: Trayectoria institucional y proyecto de atención individual	
Dimensiones	Indicadores
Trayectoria institucional	Número de programas o servicios por los que han transitado los niños, niñas y adolescentes
	Tiempo de permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección y en el centro
	Número de niños, niñas y adolescentes con proyección de vivir con familia de origen, extensa, de acogida o adoptiva
Diagnóstico	Existe un registro detallado y documentación sobre los motivos de ingreso de los niños, niñas y adolescentes, así como sobre el motivo de permanencia
	Existe un diagnóstico interdisciplinario oportuno, pertinente y en conocimiento de los niños, niñas y adolescentes y su familia
Elaboración de estrategias	Existen estrategias personalizadas (proyecto individual), con perspectiva de género y participación de los niños, niñas y adolescentes y su familia, actualizadas
	Existen estrategias y actividades orientadas a fomentar la autonomía progresiva y la circulación social de los niños, niñas y adolescentes en la vida cotidiana
	Existe orientación respecto a opciones de formación educativa que promueven la igualdad de género
	Existe un plan de trabajo elaborado que aborda integralmente las diversas dimensiones para el egreso de los niños, niñas y adolescentes
	Existe una estrategia de coordinación con la red de instituciones para el apoyo a la reintegración familiar o el egreso de los niños, niñas y adolescentes

Área: Trayectoria institucional y proyecto de atención individual (cont.)	
Dimensiones	Indicadores
Integración a la comunidad de referencia	Existen espacios e instancias de integración del centro con la comunidad
	Existen actividades que eviten, prevengan o mitiguen actitudes discriminatorias en la comunidad de referencia
Defensoría del niño, niña y adolescente	Existen acciones periódicas de seguimiento judicial de las situaciones de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección
	Número de visitas de defensores del niño al centro
	Existen espacios y mecanismos para recoger la opinión de los niños, niñas y adolescentes en los procesos judiciales que los afectan, en función de su nivel de desarrollo y autonomía progresiva

Área: Condiciones de atención del centro	
Dimensiones	Indicadores
Proyecto de centro	Existe un documento de proyecto de centro con objetivos, propuesta y plan de trabajo actualizados, atendiendo al tipo de población
Capacidad de atención	Relación proporcional entre la capacidad de atención (cupos) y la atención efectiva
	Número máximo de niños, niñas y adolescentes atendidos en los últimos seis meses
Normativa de ingreso o admisión al centro	Existe un protocolo de ingreso o admisión escrito y oral, que está en conocimiento de todos los funcionarios
	La información de ingreso es transmitida a los niños, niñas y adolescentes de manera comprensible, según su edad y nivel de desarrollo
Derivación a otros centros o proyectos de cuidados	Existe un protocolo que detalla los pasos para acompañar y preparar al niño, niña y adolescente para el proceso de derivación a otro centro, institución o proyecto

Área: Condiciones de atención del centro (cont.)	
Dimensiones	Indicadores
	Disposición de información comprensible según la edad y las características de los niños, niñas y adolescentes
	Derivación en tiempo y forma desde el centro de ingreso al sistema de protección (puerta de entrada) a los proyectos de cuidado correspondientes
Supervisión	Frecuencia de visitas al centro del supervisor o la supervisora designado/a
	Valoración de las autoridades del centro del aporte que la supervisión hace a su funcionamiento
Recursos humanos	Existe al menos un funcionario del mismo género que la población atendida
	Número de funcionarios en turno nocturno y fin de semana (distribución por sexo)
	Número de funcionarios que se encuentran con licencia médica
	Existe personal exclusivamente dedicado a funciones de seguridad
	Porcentaje de funcionarios que cuentan con formación (título profesional o acreditación profesional) específica en atención a la infancia-adolescencia o específica a la población que asiste (por ejemplo, discapacidad)
	Frecuencia de reuniones del equipo de trabajo completo
	Existen mecanismos definidos para la resolución de conflictos entre funcionarios
Existen instancias definidas para el cuidado del equipo	

Área: Condiciones de atención del centro (cont.)	
Dimensiones	Indicadores
Condiciones locativas	La dimensión y la distribución de los espacios permiten interacciones frecuentes entre los niños, niñas y adolescentes
	Existen espacios definidos y acondicionados, seguros y amigables para la realización de las visitas de familiares y referentes a los niños, niñas y adolescentes
	Las instalaciones del centro se encuentran en condiciones de higiene y mantenimiento adecuadas
	Se cuenta con ventilación, iluminación y calefacción apropiadas a los espacios
	Se cuenta con espacios y equipamiento ajustados a las edades y necesidades de los niños, niñas y adolescentes que los utilizan
	Los baños tienen la estructura y las condiciones necesarias para resguardar la privacidad y la seguridad de los niños, niñas y adolescentes, según los requerimientos propios de su edad y género
	Existe un comedor adecuado a las necesidades y características de los niños, niñas y adolescentes
	Los dormitorios tienen condiciones para posibilitar un buen descanso y son ajustados a edad y género, con capacidad y espacio de circulación adecuada a la población atendida
	Existen en el centro espacios e instalaciones que permiten la realización de actividades recreativas, tanto al aire libre como en espacios cerrados
El centro cuenta con suministros de limpieza y funcionamiento diario suficientes para la cantidad y las necesidades de la población que atiende	

Área: Derecho al bienestar y desarrollo	
Dimensiones	Indicadores
Cuidados cotidianos y convivencia	Existen rutinas y horarios definidos, a la vez que flexibles, para la alimentación de los niños, niñas y adolescentes, en función de sus edades y necesidades
	Existe una adecuada relación adulto-niño en el acompañamiento a las actividades de alimentación, higiene y descanso, en función de la autonomía progresiva del niño, niña y adolescente
	Los niños, niñas y adolescentes reciben alimentación adecuada en cantidad, calidad y variedad
	Los niños, niñas y adolescentes tienen libre acceso a sus pertenencias personales, en función de su nivel de autonomía progresiva
	La opinión y la participación de los niños, niñas y adolescentes, en función de su nivel de desarrollo, se incorpora en la organización de sus rutinas cotidianas
	Las actividades organizadas en el centro no discriminan por género
	Existen horarios diferenciados para las actividades (descanso, recreo, socioculturales), en función de las edades y necesidades de los niños, niñas y adolescentes
	Existen orientaciones explícitas respecto a modos de resolver conflictos entre pares o con funcionarios/ adultos responsables del cuidado
	Existen instancias de formación y preparación para los niños, niñas y adolescentes dirigidas a la resolución no violenta de conflictos y que promuevan la equidad de género
	Existen un protocolo u orientaciones de actuación para casos de hetero o autoagresiones
Existen un protocolo de actuación para casos de salidas no acordadas	

Área: Derecho al bienestar y desarrollo (cont.)	
Dimensiones	Indicadores
	Número de salidas no acordadas en los últimos seis meses, con lugar de destino y motivo identificados claramente
	Número de denuncias vinculadas a salidas no acordadas
Violencia institucional	Existen orientaciones explícitas para la definición de sanciones o directrices a los niños, niñas y adolescentes, ajustadas en función de su género, edad y características
	Existe supervisión sobre la aplicación de las sanciones o directrices
	Existe coincidencia en la descripción de mecanismos, tipos y características de sanciones entre funcionarios y niños, niñas y adolescentes
	Existen instancias de sensibilización y capacitación del personal para el trato no discriminatorio por condición de género, raza-etnia, edad y orientación sexual
	Existen acciones específicas de información y orientación a los niños, niñas y adolescentes sobre derechos para el trato no discriminatorio
	Existen instancias de sensibilización y formación a funcionarios para la prevención, la detección y la protección contra el maltrato, el abuso sexual y la explotación sexual comercial de niños, niñas o adolescentes
	Existen acciones específicas y medidas de protección para abordar las situaciones de maltrato, abuso sexual y explotación sexual comercial detectadas
	La disposición y las reglas de uso de espacios y rutinas de funcionamiento cotidiano se revisan y ajustan periódicamente en atención a las necesidades y características de los niños, niñas y adolescentes

Área: Derecho al bienestar y desarrollo (cont.)	
Dimensiones	Indicadores
Promoción de salud de niños, niñas y adolescentes y acceso a servicios	Número de niños, niñas y adolescentes con controles de salud al día
	La familia recibe información pertinente y oportuna sobre la salud de los niños, niñas y adolescentes, en caso de consultas o tratamientos específicos
	Número de niños, niñas y adolescentes con diagnóstico de problemática de salud específica que cuentan con el tratamiento correspondiente
Nutrición	El centro cuenta con la supervisión de un/a nutricionista que elabora un menú adecuado a las edades y necesidades de la población atendida (incluido un régimen especial para aquellos a los que se le haya indicado)
Atención ginecológica y salud sexual y reproductiva	Acceso efectivo de los y las adolescentes a servicios de atención sexual y reproductiva
	Existen espacios y material de educación sexual con perspectiva de género para niños, niñas y adolescentes
Salud mental	Acceso disponible a atención psicológica para los niños, niñas y adolescentes
	Número de niños, niñas y adolescentes que acceden a diagnóstico psiquiátrico oportuno y al correspondiente tratamiento, en caso de que sea indicados
	Número de niños, niñas y adolescentes que toman medicación psiquiátrica
	Número de niños, niñas y adolescentes que acceden a diagnóstico y tratamiento por uso problemático de drogas, en caso de que sea indicado

Área: Derecho a la educación	
Dimensiones	Indicadores
Acceso a educación formal y no formal	Número de niños, niñas y adolescentes que acceden regularmente al sistema educativo formal y no formal
	Existen instancias y acciones tendientes a acompañar y apoyar la asistencia y la continuidad de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo
Apoyo a inserción escolar y abordajes de las dificultades personales	Existen programas que apoyen la inserción y el desempeño escolar de los niños, niñas y adolescentes
	Existe gestión o seguimiento del diagnóstico de dificultades de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes
	Características, frecuencia y calidad de los apoyos personales a los niños

Área: Derecho a la recreación, ocio y deporte	
Dimensiones	Indicadores
Actividades culturales, deportivas, recreativas	Se promueve el acceso de los niños, niñas y adolescentes a actividades en la comunidad adecuadas a su edad, características e intereses personales
	Número de niños, niñas y adolescentes que asisten a actividades culturales, deportivas y recreativas (desagregado por actividad, edad y género)

Área: Derecho a la información y a ser escuchado	
Dimensiones	Indicadores
Información sobre normas de funcionamiento del centro	Los niños, niñas adolescentes conocen las normas de funcionamiento del centro
	La información está disponible en forma adaptada y comprensible para ellos
	Los niños, niñas y adolescentes participan en la construcción de normas de convivencia del centro

Área: Derecho a la información y a ser escuchado (cont.)

	Existen procedimientos definidos para informar y recoger la opinión de los niños, niñas y adolescentes que serán derivados a otros centros o proyectos
	Existen mecanismos o procedimientos para recoger la opinión de los niños, niñas y adolescentes, ajustados a su edad y nivel de desarrollo

Área: Derecho a la familia

Dimensiones	Indicadores
Mantenimiento del vínculo y visitas	Número de niños, niñas y adolescentes que reciben visitas de la familia de origen, como parte del proceso de revinculación familiar
	Número de niños, niñas y adolescentes originarios de otros departamentos del país y frecuencia de visitas de/a la familia de origen
	Espacios semanales de visita o de acompañamiento y cuidado a niños, niñas y adolescentes por parte de la familia, acordados con los referentes e implementados
	Existe normativa explícita sobre las visitas de familiares y referentes al centro
	Existen educadores o técnicos que acompañan los espacios de visita
	Número de situaciones con suspensión de visita judicial o técnica
Vinculación con hermanos y otros referentes	Existen registros y trayectoria de los niños, niñas y adolescentes y su grupo de hermanos
	Existen y se adoptan medidas para no separar a los hermanos
	Existen y están disponibles medios de comunicación con familiares/referentes
	Frecuencia y características de las visitas de hermanos según la definición del centro

Área: Derecho a la familia (cont.)	
Dimensiones	Indicadores
	Frecuencia de visitas a otros referentes significativos definida por el centro
	Instancias de visita o contacto de los niños, niñas y adolescentes con referentes privados de libertad
Fortalecimiento de capacidades parentales y apoyos para la desinternación	Existen orientaciones y mecanismos para la revinculación familiar de los niños, niñas y adolescentes
	Existen acciones de información y orientación sobre recursos y posibilidades de la red pública para los referentes de la familia de origen
	Existen apoyos materiales o en servicios brindados a los referentes y niños, niñas y adolescentes para su reintegración familiar
	Existe acompañamiento y fortalecimiento para promover la corresponsabilidad del cuidado de los niños, niñas y adolescentes
	Número de funcionarios destinados al trabajo en fortalecimiento familiar
	Existencia de instancias de formación y preparación de funcionarios en temas vinculados al fortalecimiento de capacidades parentales

Área: Derecho a la identidad, imagen e intimidad	
Dimensiones	Indicadores
Identidad	El equipo de trabajo del centro se refiere a los niños, niñas y adolescentes según el nombre con el que ellos y ellas se sienten identificados
Intimidad y privacidad	Existen espacios y mobiliario definidos en el centro para las pertenencias personales de los niños, niñas y adolescentes, a fin de resguardar su intimidad
	Los niños, niñas y adolescentes cuentan con posibilidad de comunicación privada con referentes pares y adultos

6. Instrumentos para el monitoreo

A continuación se presentan las herramientas elaboradas en el marco de la estrategia de monitoreo al sistema de protección de tiempo completo a niñas, niños y adolescentes. Es importante señalar que se trata de versiones preliminares que deben ser revisadas y ajustadas por el equipo de monitoreo, a la luz de sus aprendizajes.

- A.** Formato de solicitud de información a centros del sistema de protección
- B.** Formato de oficio: denuncias o recomendaciones específicas
- C.** Orientaciones técnicas para entrevistas a niños, niñas y adolescentes en visitas de monitoreo
- D.** Orientaciones técnicas para entrevistas al personal de centros de tiempo completo
- E.** Listado de observación de las instalaciones de los centros

A. Formato de solicitud de información a centros del sistema de protección

Datos formales (encabezado) y presentación institucional

N.º/20.....

..... (nombre de ciudad), (día)

de (mes) de 20..... (año)

Sr./Sra. director/a del centro (nombre del centro)

De nuestra mayor consideración:

(Incluir una introducción institucional)

1. Con relación al centro, indicar:

a. Modalidad de ejecución:

- gestión oficial
- gestión en convenio

b. Modalidad de atención/perfil *(especificar si tiene más de una; por ejemplo, discapacidad varones)*

.....
.....

c. Fecha en que se reporta la información:

..... (día) / (mes) /(año)

2. Con relación a los niños, niñas o adolescentes atendidos por el centro

Modalidad de atención	Cantidad
Población total atendida	
Número de niños, niñas y adolescentes en atención residencial	
Número de niños, niñas y adolescentes en contexto familiar	
Números de niños, niñas y adolescentes hospitalizados	
Grupos de hermanos atendidos en el centro	
Madres con hijos	
Número de niños, niñas y adolescentes con hermanos ingresados en otros centros	
Número de niños, niñas y adolescentes provenientes de otros departamentos/regiones/localidades	
Número de niños, niñas y adolescentes trasladados a otros departamentos/regiones/localidades en el último año	
Número de salidas (y niños, niñas y adolescentes involucrados) no acordadas/autorizadas en el último año	

3. Ingreso al sistema de protección de tiempo completo

a. Forma o vía de ingreso

1. Cantidad de ingresos por orden judicial:
 2. Cantidad de ingresos por intervención de otros programas de atención a la infancia y la familia que luego haya informado al juez:
- Especificar programa:

b. Principales motivos de ingreso al centro
(si tiene más de uno, registrarlos en las categorías que corresponda)

Motivo de ingreso	Cantidad
Violencia o maltrato intrafamiliar	[Anotar la cantidad de niños, niñas y adolescentes]
Consumo de sustancias psicoactivas de los adultos responsables	
Problemática de salud mental y/o discapacidad intelectual de los adultos responsables	
Abuso sexual	
Explotación sexual comercial	
Necesidades básicas insatisfechas o condiciones materiales insuficientes para el cuidado (vivienda, alimentación, etcétera)	
Adulto responsable delega el cuidado a la institución (demanda externa)	
Ausencia o pérdida de referentes familiares o de cuidado	
Situación de calle	
Ingreso transitorio por responsabilidad penal adolescente	
Referentes familiares o de cuidado en situación de privación de libertad	
Referente familiar o de cuidado desvinculado de refugio	
Otros motivos (especificar)	

4. Atención de salud

a. Servicios para atención de salud de niños, niñas y adolescentes

Tipo de atención	Servicios a los que asisten los niños, niñas y adolescentes
Controles rutinarios	
Emergencias médicas	
Atención con especialistas	

b. Problemáticas de salud

Tipo	Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Tipo de tratamiento actual (medicación, abordaje terapéutico)
Discapacidad intelectual		
Discapacidad física		
Enfermedades crónicas o infecciosas		
Problemáticas de salud mental (especificar)		
Uso problemático de sustancias psicoactivas		
Otros (especificar)		

c. Uso de medicación

Tipo de medicación	Frecuencia de uso	Cantidad de niños, niñas y adolescentes

d. Hospitalizaciones o internación en otros centros de salud (en el último año)

Servicio o centro	Motivo de internación	Tiempo de internación	Cantidad de niños, niñas y adolescentes

e. Cantidad de intentos de autoeliminación y autoagresiones en el último año y medidas de contención que se aplican en estos casos

Modalidad	Cantidad de niños, niñas y adolescentes
Autolesión o autoagresión	
Intentos de autoeliminación	
Suicidio	

5. Alimentación

	Sí/No
Menú indicado y supervisado	
Regímenes de alimentación especiales	

6. Actividades educativas

a. Nivel educativo

Nivel educativo	Centros públicos	Centros privados o en convenio con organizaciones de la sociedad civil
Centros de primera infancia	[Cantidad de niños, niñas y adolescentes]	[Cantidad de niños, niñas y adolescentes]
Primaria		
Secundaria		
Educación no formal (especifique)		
.....		
.....		
Desvinculados		

b. Apoyo escolar/educativo brindado por el centro (especifique frecuencia y personal destinado a dicha tarea)

Cantidad de niños, niñas y adolescentes	
Frecuencia del apoyo	
Personal o servicio asignado a la tarea	

7. Actividades socioculturales, recreativas, deportivas y de inserción en la comunidad

Tipo de actividad	Lugar	Frecuencia	Cantidad de niños, niñas y adolescentes

8. Régimen de visitas

Tipo de visita	Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Frecuencia (semanal, quincenal, mensual)	Horario	Lugar	Observaciones
Referente familia de origen					
Hermanos en otros centros					
Referentes privados de libertad					
Visita judicializada					
Sin visitas					
Con visitas a hogar familiar					

9. Otros mecanismos de contacto

Medio	Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Frecuencia	Observaciones
Teléfono			
Correo electrónico			

10. Acciones a nivel judicial

	Cantidad
Personal disponible para dar seguimiento a la situación judicial de los niños, niñas y adolescentes	
Promedio de informes enviados a la sede judicial actuante en los últimos seis meses	
Cantidad de niños, niñas y adolescentes con intervención de su abogado defensor fuera de audiencia	
Denuncias penales realizadas por el centro respecto de vulneración a los niños, niñas y adolescentes	

11. Personal del centro

a. Equipo de dirección del centro

Cargo	Formación	Tiempo de labor en el centro	Tiempo de labor en la institución	Servicios en los que se desempeñó anteriormente*	Tipo de contrato

* En el sistema de protección o responsabilidad penal juvenil.

b. Equipo técnico del centro

Cargo	Formación	Tiempo de labor en el centro	Tiempo de labor en la institución	Servicios en los que se desempeñó anteriormente*	Tipo de contrato

* En el sistema de protección o responsabilidad penal juvenil.

c. Personal de atención directa que integra cada turno de servicio

Cargo	Formación	Tiempo de labor en el centro	Tiempo de labor en la institución	Servicios en los que se desempeñó anteriormente* (especifique)	Tipo de contrato

* En el sistema de protección o responsabilidad penal juvenil.

d. Equipo destinado al trabajo con la familia

Rol	Formación	Horas destinadas a la tarea

e. Personal destinado a funciones de apoyo

Función	Cantidad
Cocina	
Despensa	
Limpieza	
Seguridad	
Otros (electricidad, sanitaria)	

f. Voluntarios, colaboradores u organizaciones que asisten al centro

Organización /personas	Actividad	Frecuencia

g. Señale instancias de coordinación y reuniones de equipo

12. Infraestructura y características del centro

a. Capacidad de atención (cupos reales) con que cuenta el establecimiento

b. Cantidad de dormitorios y distribución de los niños, niñas y adolescentes

Dormitorios	Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Sexo y edades
N.º 1		
N.º 2		

c. Servicios higiénicos

Cantidad total	
Distribución por edades	
Distribución por género	
Servicio exclusivo para funcionarios	
Servicio exclusivo para visitas	

d. Espacio y usos

	Cantidad
Espacios específicos para recreación	
Espacio específico para estudio o actividades educativas	
Patios externos o internos	

e. Reformas edilicias y/o locativas

Realizadas en el último año	
¿Identifican alguna necesidad de reforma actualmente?	

f. Habilitación de bomberos y fecha de vencimiento

.....

g. Condiciones y mantenimiento de los servicios (suministro de agua potable, gas, electricidad)

.....

h. Cuenta con transporte propio del centro o compartido con otros centros

.....

13. En caso de tener la siguiente información registrada y aprobada por la dirección, por favor adjuntarla a la respuesta al oficio

- a. Proyecto de centro
- b. Estrategia de trabajo con la familia
- c. Formato de diagnóstico e intervención
- d. Protocolo de ingreso o admisión al centro
- e. Protocolo de actuación utilizado en los casos de salidas no autorizadas
- f. Protocolo de denuncia

- g. Protocolo y/o reglamento que regule visitas
- h. Copia de convenio (si corresponde)
- i. Planilla de los niños, niñas y adolescentes atendidos (si no fue entregada en la visita)
- j. Planilla de funcionarios/turnos (si no fue entregada en la visita)

Si alguno de los ítems solicitados no es pertinente para el centro, por favor, indíquelo.

Asimismo, puede incluirse cualquier otra información o documentación que se considere oportuna.

B. Formato de oficio: denuncias o recomendaciones específicas

A continuación, se presenta la estructura base propuesta para la elaboración de oficios a la autoridad responsable del sistema de protección de tiempo completo de niños, niñas y adolescentes, en caso de que el equipo encargado del monitoreo decida formular denuncias.

Estructura del oficio

- a. Datos generales (n.º de informe u oficio, fecha, lugar, et-
cétera)
- b. Autoridad destinataria
- c. Datos de la visita (equipo, lugar, fecha)
- d. Caracterización del hogar, centro o familia visitada (mo-
dalidad, situaciones que atiende y datos relevantes al
respecto)
- e. Descripción de la situación que motiva la denuncia
- f. Valoración de la situación desde perspectiva de la vul-
neración de derechos
- g. Recomendaciones o medidas solicitadas (y, si corres-
ponde, marco normativo específico que las ampara)
- h. Firma de la autoridad, organismo o institución de mo-
nitoreo

Es fundamental que en la elaboración de la denuncia se resguarde la confidencialidad de los datos y se evalúe, a la luz del principio de interés superior del niño, toda la información a incluir.

C. Orientaciones técnicas para entrevistas a niños, niñas o adolescentes en visitas de monitoreo

Consideraciones generales

Las entrevistas a los niños, niñas y adolescentes constituyen una parte fundamental de las visitas de monitoreo, que hace al reconocimiento y la garantía de su derecho a ser escuchados.

Según lo establecido por la CIDH, se debe tener en cuenta que:

[...] los niños, niñas y adolescentes deberían ser consultados sobre cuál es su opinión sobre el funcionamiento del mecanismo de quejas, denuncias y peticiones, como manera de mejorar estos mecanismos y hacerlos más accesibles y adaptados a los niños. (CIDH, 2006).

El objetivo de la entrevista no será únicamente obtener datos e información concretos, sino también captar la experiencia subjetiva de los niños, niñas y adolescentes respecto a la institucionalización, saber cómo se sienten y perciben, contextualizando y logrando interpretar incluso sus actitudes.

Encuadre de la entrevista

- **Espacio físico.** Es de suma importancia al momento de realizar la entrevista. Es necesario generar un ambiente de confianza y confidencialidad con los niños, niñas y adolescentes que serán entrevistados. El lugar seleccionado por el equipo de monitoreo o facilitado por el centro puede influir directamente en el desarrollo de la entrevista. Se procurará, en la medida de lo posible, que el espacio

físico sea agradable y esté en buenas condiciones (luminosidad, temperatura, adecuación general). Asimismo, se intentará que la entrevista no sea interrumpida por personal del centro o por llamadas. También es fundamental propiciar un ambiente con la privacidad necesaria, que brinde ciertas garantías a los niños, niñas y adolescentes; para ello se recomiendan los espacios libres, o resguardados pero accesibles (por ejemplo, patios abiertos).

- **Tiempo de entrevista.** Si bien no hay un tiempo previamente determinado, la entrevista debe tener en cuenta la edad de los niños, niñas y adolescentes y su capacidad para sostenerla. Esto debe valorarse según el informe que se ha generado. En caso de que los niños, niñas y adolescentes no se sientan cómodos o quieran interrumpir o finalizar la entrevista, se les debe aclarar que no es obligatorio continuar y comunicárselo en un lenguaje comprensible, ajustado y manteniendo un clima adecuado.
- **Número de entrevistadores.** En lo posible, cada entrevista la realizarán al menos dos integrantes del equipo de visita.
- **Número de entrevistados.** Las entrevistas pueden ser individuales o grupales, lo que queda a criterio de quienes realizan la visita.
- **Selección de entrevistados.** Se debe favorecer la combinación de perfiles representativos del centro (género, edades), siempre respetando el carácter voluntario de la participación en las entrevistas. Siguiendo las orientaciones de APT, la selección de niños, niñas y adolescentes a entrevistar se puede realizar de diversas formas:
 - **Espontánea.** El equipo de monitoreo es el que selecciona a los niños, niñas y adolescentes que entrevistará; dicha selección se puede basar en observaciones obtenidas en la propia visita.
 - **Voluntaria.** Los niños, niñas y adolescentes pueden solicitar ser entrevistados, en diversos momentos del monitoreo.

- **Propuestos por las autoridades.** Los referentes del centro pueden sugerir que se entreviste a determinados niños, niñas y adolescentes durante la visita (se recomienda aceptar dicha solicitud y conducir la entrevista de manera que no desvíe la estrategia principal).
 - **Individuos de alto riesgo preidentificados.** Es posible que el equipo de monitoreo haya recibido u obtenido información sobre presunta violación de derechos a determinada persona o grupo de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, a partir del análisis de registros y documentos el equipo puede advertir indicios que ameriten mantener una entrevista específica.
 - **Entrevista retrospectiva.** El equipo puede entrevistar a niños, niñas y adolescentes que hayan sido trasladados desde otro centro o estén bajo modalidad de atención en contexto, para indagar sobre aspectos del centro que se esté visitando.
-
- **Presentación.** Los integrantes del equipo se presentarán dando su nombre y explicando su función. Se debe informar sobre las características del equipo que llevará adelante el monitoreo, explicitando que es un mecanismo independiente de la institución responsable de los cuidados. Se explicarán el objetivo y el alcance de la visita de monitoreo, haciendo especial hincapié en las condiciones de confidencialidad, así como en los límites cada vez que exprese una queja (CIDH, 2013, artículo 412).

Desarrollo de la entrevista

La entrevista estará enmarcada en la valoración del interés superior del niño para lograr la satisfacción integral de sus derechos. Debe permitirse a los niños, niñas y adolescentes par-

ticipar y expresar libremente su opinión en todo momento, más allá de lo que el equipo se proponga indagar.

Se debe generar *rapport* con el objetivo de construir una relación de empatía en la que los niños, niñas y adolescentes se sientan seguros, creando un ambiente de confianza y buscando disminuir las tensiones.

Es recomendable iniciar la entrevista, una vez presentado el equipo, por preguntas orientadas a la presentación del niño, como nombre, edad, tiempo en el centro y en el sistema de protección.

El lenguaje empleado, los contenidos del diálogo y las preguntas realizadas deben adecuarse al grado del desarrollo del entrevistado.

Se deberá tener en cuenta el principio de no revictimización de niños, niñas y adolescentes, principalmente frente a relatos de vulneraciones de derechos que puedan presentarse.

En la misma línea, es importante considerar y respetar, a lo largo de toda la entrevista, el derecho a la intimidad de niños, niñas y adolescentes, así como respetar sus relaciones familiares, su imagen y su cultura, entre otros. Habrá que evitar expresiones que puedan denotar prejuicios, estereotipos o cualquier otra forma de discriminación hacia ellos o sus familias, y utilizar un lenguaje inclusivo que abarque ambos géneros.

CÓMO ACTUAR FRENTE A UN HECHO A DENUNCIAR O FORMULAR RECOMENDACIONES

Si en una entrevista se obtiene información que amerite una recomendación o una denuncia, se debe considerar la ampliación del número de niños, niñas y adolescentes a entrevistar, con el objetivo de recabar más datos y verificarlos (orientaciones APT). Posteriormente, el equipo debe realizar una evaluación en la que se examine la denuncia y, si es necesario, canalizar una investigación.

Aspectos que incluye la entrevista

Los contenidos de la entrevista estarán orientados por las dimensiones comprendidas en la matriz de monitoreo sobre el sistema de protección (páginas 64-73). En cada una de las dimensiones es preciso recoger los elementos subjetivos y de percepción de los niños, niñas y adolescentes que puedan dar cuenta de su grado de bienestar o de posibles vulneraciones a sus derechos. Principalmente se incluirán los temas vinculados a:

1. **Cuidados cotidianos y convivencia en el centro.** Plantear preguntas sobre aspectos como alimentación, vestimenta, salud, descanso, rutinas, entre otros. En la reconstrucción de los cuidados cotidianos es importante prestar atención a cuánto del relato se aproxima a la vida de un niño, niña o adolescente en un hogar familiar y dónde se advierten componentes más vinculados a un modelo de institucionalización.
2. **Actividades educativas y recreativas en las que participa.** Preguntar por las actividades educativas de carácter

formal y no formal que realizan niños, niñas y adolescentes, los centros a los que concurren, cómo es su integración, si tuvieron cambios de centro y otros aspectos de su trayectoria educativa que hayan ocurrido desde su ingreso al sistema de protección. Se buscará recoger qué percepción tienen de su propio proceso y si han contado con apoyo de la institución o el centro para sus estudios. Se apuntará a conocer en qué actividades recreativas participan fuera del centro, y si estas fueron de libre elección o impuestas como únicas posibilidades.

3. **Vínculo con pares.** Recabar la percepción y la subjetividad de los niños, niñas y adolescentes respecto a la relación con sus pares dentro del centro: amistades, forma de resolución de conflictos, espacios de socialización, conflictos grupales, dinámicas de liderazgos individuales y la intervención de los educadores en los conflictos. También se indagará cómo se favorece la relación con pares de otros espacios de convivencia, como el centro de estudio, los clubes deportivos, etcétera.
4. **Vínculo con educadores, equipo técnico y director/a.** Atender a la relación que niños, niñas y adolescentes tienen con el personal del centro en los distintos turnos y roles. Se buscará consultar sobre las sanciones que aplican en caso de conflictos y qué tipos de castigos existen (privación de bienes u objetos personales; restricción o limitación de uso de computadoras, televisión u otros; restricción de teléfono celular; contención física; exclusión de actividades grupales; privación de actividades recreativas en el exterior del centro; cambio de habitación; suspensión o limitación de visitas de familiares o referentes; traslado a otros centros; asignación de tareas extra de limpieza del centro o similares; otros). Es importante conocer si niños, niñas y adolescentes cuentan con referentes de confianza en el centro a quienes plantear los problemas que viven

dentro y fuera, así como sus sentimientos de angustia o preocupación por algún tema o situación particular. Será central incluir preguntas referidas a la percepción de la calidad del trato de todo el personal en la rutina cotidiana y ante situaciones conflictivas.

5. **Vínculo con la familia de origen.** Indagar sobre la percepción de niños, niñas y adolescentes sobre si el centro les facilita, y de qué manera, las oportunidades de encuentro con su familia. Si tienen hermanos en otros centros, preguntar cada cuánto se encuentran y qué opinan de tales espacios. Identificar situaciones particulares, como, por ejemplo, referentes adultos privados de libertad, que vivan en otros departamentos o tengan algún otro tipo de dificultad para encontrarse con ellos. Identificar la percepción que niños, niñas y adolescentes tienen sobre el grado de escucha y los espacios que ofrece para ello el personal del centro o institución, así como su opinión respecto al vínculo con su familia de origen y sus referentes significativos.
6. **Estrategias de apoyo y proyectos personalizados.** Indagar si hay instancias de diálogo con educadores y técnicos del centro acerca de los proyectos de vida de niños, niñas y adolescentes, que tomen en cuenta su historia y la proyección hacia la adquisición de destrezas y habilidades que les permitan avanzar en autonomía, de acuerdo con su etapa de desarrollo. Explorar si son escuchados en cuanto a sus intereses, capacidades, expectativas y los apoyos que necesitan. Consultarlos sobre cómo perciben el futuro a partir de su vida en el centro y su trayectoria por el sistema de protección, y si tienen posibilidad o no de fortalecer algunas herramientas estando allí.

D. Orientaciones técnicas para entrevistas a personal de centros de tiempo completo

Durante la visita de monitoreo a los centros de tiempo completo del sistema de protección, resulta imprescindible entrevistar al personal encargado del cuidado y la atención a los niños, niñas y adolescentes que allí se encuentren. Se incluyen entrevistas a encargados de dirección, equipo técnico, coordinadores, educadores, encargados de la cocina, enfermería y toda aquella persona que esté trabajando en el centro y tenga trato directo con los niños, niñas y adolescentes.

Encuadre de la entrevista

Tras una presentación del equipo encargado de realizar el monitoreo, se plantean los objetivos y alcances de la entrevista.

Se procurará, en la medida de lo posible, que el espacio donde se desarrolla la entrevista sea apropiado y tenga buenas condiciones (luminosidad, temperatura, adecuación general, privacidad). No obstante, también se pueden desarrollar diálogos espontáneos con el personal que se encuentre desempeñando sus tareas durante el recorrido del equipo por el centro, ya sea porque no se dispondrá de tiempo y espacio para una entrevista formal, o bien para complementar lo ya recabado.

Desarrollo de la entrevista

Durante la entrevista al personal se buscará desglosar las tareas que realizan en el centro, las condiciones en que llevan a cabo su trabajo (comunicación con la dirección y el equipo, turnos, recursos con los que cuenta el centro, etcétera), los elementos centrales en la atención a los niños, niñas y adolescentes, la formación específica para el desempeño de su

función y las posibilidades de formación y actualización. Es importante recabar información que pueda ser contrastada en las entrevistas a los niños, niñas y adolescentes, así como en la documentación entregada por el centro.

Ejemplos de preguntas:

- ¿Cuánto tiempo hace que trabaja en el centro? ¿Cuál es su formación previa? ¿Cuál es el horario que cumple? ¿Los turnos son rotativos o estables? Desde que trabaja en el centro, ¿ha habido cambios en el equipo?
- ¿Cómo es la rutina en el centro? ¿Cómo se organizan en el equipo para acompañar las diferentes actividades de los niños, niñas o adolescentes? ¿Cuántos niños, niñas o adolescentes tienen a su cargo? ¿Considera que tienen suficiente apoyo de la coordinación del centro?
- En cuanto al trato entre compañeros, ¿existen espacios de diálogo para acordar las propuestas de actividades o la resolución de conflictos?
- ¿En qué aspectos considera que el centro necesita mejorar (recursos humanos o materiales, organización del cotidiano, mayor interacción entre técnicos y personal de trato directo, comunicación fluida con la dirección, capacitación...)?

En el caso de las entrevistas al personal encargado de la cocina, es importante preguntar sobre la elaboración de los menús para los niños. ¿Son definidos o supervisados por un nutricionista?, ¿se ajustan a los gustos y/o necesidades especiales de los niños, niñas y adolescentes del centro?, ¿cuentan con los insumos necesarios para elaborar los alimentos? Según la experiencia del personal de cocina, ¿se da lugar a la participación de los niños, niñas y adolescentes en el desarrollo de las tareas vinculadas a la comida (poner la mesa, ayudar a llevar los platos, servir el agua, etcétera)?

Por otra parte, en la entrevista al personal de enfermería se indagará sobre las rutinas de medicación en el centro, cuáles son los motivos para la atención de los niños, niñas o adolescentes (administración de medicamentos, curaciones de cortes, seguimiento de tratamientos, etcétera) y cuáles son las situaciones de mayor complejidad que han tenido que atender.

La entrevista a los responsables de la dirección es una instancia privilegiada para conocer si existe un trabajo basado en un proyecto de centro y si este está socializado con el personal. Se consultará sobre el trabajo en equipo y si tienen conocimiento de cada niño, niña y adolescente y sus familias. Se buscará dialogar con la dirección acerca de las diversas áreas y dimensiones comprendidas en la matriz de monitoreo, en forma general, pero haciendo foco en puntos que aparezcan como tensiones, como avances o buenas prácticas: salud, educación, recreación, trabajo con la familia, relación con la comunidad, apoyos institucionales.

Se recogerá información respecto a las situaciones complejas que hayan tenido lugar en el centro en los últimos meses, las maneras en que se resolvieron o cómo se está trabajando para su resolución y las medidas definidas e implementadas, identificando elementos propios del centro y aquellos que refieren al sistema de protección.

E. Listado de observación de las instalaciones de los centros

Durante el recorrido por el centro se podrá contar con una lista de observación que ordene la mirada sobre diversos aspectos referidos a las instalaciones.

		Sí	No	N/a	Notas/comentarios
1.0	Interior y exterior de las instalaciones				
1.1	Libre de signos visibles de peligros de mascotas/animales, incluyendo heces/alimañas.				
1.2	Libre de exceso de basura y desorden.				
1.3	Instalación generalmente bien mantenida y en buenas condiciones.				
1.4	El centro tiene adecuadas persianas de seguridad, portones, cercas, rejas o sistema de seguridad electrónico.				
1.5	En el centro existen espacios comunes para recreación/estudio.				
1.6	En el centro existen espacios comunes para la visita de las familias.				
1.7	El centro cuenta con televisión, libros y equipos de música, entre otros.				
1.8	En el centro se dispone de espacios privados de guardado (como roperos, cómodas o cajones) para que niños, niñas y adolescentes tengan sus pertenencias.				

		Sí	No	N/a	Notas/comentarios
1.9	El centro dispone de un espacio específico y adecuado para almacenar los alimentos. <i>Específico y adecuado</i> refiere a un espacio exclusivo y en condiciones ambientales aptas (por ejemplo, que no tenga humedad, que no reciba sol directo, entre otras).				
1.10	El edificio cuenta con medidas de accesibilidad para personas con movilidad reducida u otras discapacidades (como rampas para sillas de ruedas o baños accesibles).				
1.11	El centro cuenta con cámaras de seguridad en zonas interiores.				
1.12	El centro cuenta con cámaras de seguridad en las zonas exteriores.				
1.13	El centro cuenta con rejas en el interior; por ejemplo, en las puertas de los dormitorios.				
2.0	Servicios básicos				
2.1	El agua potable está disponible desde la fuente principal. <i>Confirme que hay agua disponible de esta fuente; verifique que salga agua de la canilla.</i>				
2.3	El centro tiene una fuente de electricidad. <i>La fuente puede ser una red interconectada o fuera de la red, como solar, generador u otro sistema aislado.</i>				

		Sí	No	N/a	Notas/comentarios
2.4	<p>¿Cuántos baños en buen estado hay disponibles para los niños, niñas y adolescentes?</p> <p><i>Buen estado:</i> que los baños no estén rotos, los caños no estén tapados y tengan agua disponible; que sean privados (por ejemplo, que las puertas puedan trancarse desde dentro).</p>	<p>N.º de baños en buen estado para niños, niñas y adolescentes</p>			
2.5	<p>¿Hay baños separados para niños y niñas?</p> <p>2.5.b. ¿Cuántos baños para niños hay?</p> <p>2.5.c. ¿Cuántos baños para niñas hay?</p>				
2.5 a	<p>¿Hay baños para adultos separados del de los niños, niñas y adolescentes?</p>				
2.5 b	<p>¿Cuántos baños en buen estado hay disponibles para los adultos?</p> <p><i>Buen estado:</i> que los baños no estén rotos, los caños no estén tapados y tengan agua disponible; que sean privados (por ejemplo, que las puertas puedan trancarse desde dentro).</p>	<p>N.º de baños en buen estado para adultos</p>			
2.6	<p>Hay espacio(s) designado(s) para lavarse las manos.</p> <p>Registre si este lugar o estos lugares están dentro de las instalaciones o afuera, en el patio o terreno.</p>				

		Sí	No	N/a	Notas/comentarios
2.7	<p>Hay agua en los lugares para lavarse las manos.</p> <p><i>Verifique comprobando la presencia de agua en la canilla/ bomba, el balde, el recipiente de agua u objetos similares. Esta observación se puede hacer junto con 2.6 y 2.8.</i></p>				
2.8	<p>Hay jabón o detergente en los lugares para lavarse las manos.</p> <p><i>Verifique la disponibilidad de jabón o detergente (los desinfectantes para manos no se aceptan como agentes de limpieza para el lavado de manos). Esta observación se puede hacer junto con 2.6 y 2.7.</i></p>				
2.9	<p>Hay baños privados, es decir, que reserven la intimidad de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p><i>Privados/que reserven la intimidad se refiere a que tengan puertas que se puedan cerrar y no haya agujeros, grietas, ventanas o paredes bajas que permitan que otros desde fuera vean hacia dentro.</i></p>				
2.10	<p>Hay agua caliente disponible en las duchas.</p>				
2.11	<p>Hay habitaciones o espacios para dormir separados para niños y niñas.</p>				

		Sí	No	N/a	Notas/comentarios
2.12	Cuente el número de camas y colchones disponibles para niños y niñas y registre el número.	N.º de camas N.º de colchones			
2.13	Cuente el número de dormitorios para niños, niñas y adolescentes.	N.º de dormitorios para niños, niñas y adolescentes			
2.14	Se observa la presencia de elementos personales de los niños, niñas y adolescentes (portarretratos, fotos, carteles, posters, etcétera) en las habitaciones.				
3.0	Seguridad y salud				
3.1	Si se cocina dentro de las instalaciones, esa tarea se lleva a cabo en una habitación separada y correctamente ventilada.				
3.1 a	La cocina se encuentra en buen estado (mantenimiento y limpieza).				
3.3	El centro cuenta con los elementos de calefacción o refrigeración necesarios para mantenerlo adecuadamente cálido o fresco (dependiendo de la estación).				

		Sí	No	N/a	Notas/comentarios
3.4	El centro no presenta evidencia visible de agujas o instrumentos asociados a drogas, medicamentos, alcohol a la vista o al alcance de los niños.				
3.5	Alarmas de humo presentes y en funcionamiento.				
3.6	El centro cuenta con un botiquín de primeros auxilios suficientemente abastecido y de fácil acceso.				

Bibliografía consultada para la elaboración de la guía

- APT (2004). *Monitoreo de lugares de detención: una guía práctica*. Ginebra: Asociación para la Prevención de la Tortura.
- APT (2008). *Cuadernos sobre el monitoreo de lugares de detención. Cómo hacer recomendaciones efectivas* (Cuadernillo n.º 1). Ginebra: Asociación para la Prevención de la Tortura.
- APT-IIDH (2010). *El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura. Manual para su implementación*. Disponible en https://www.apt.ch/content/files_res/OPCAT%20Manual%20Spanish%20Revised2010.pdf.
- CANTWELL, N.; DAVIDSON, J.; ELSLEY, S.; MILLIGAN, I.; QUINN, N. (2012). *Avanzando en la implementación de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños*. Glasgow: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland.
- CIDH (2013). *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 54/13. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/Informe-derecho-nino-a-familia.pdf>.
- CILLERO, M. (2011). *El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Guatemala: Escuela de Estudios Judiciales, Oficina Alto Comisionado para los Derechos Humanos y UNICEF.

- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2003). *Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Observación general n.º CRC/GC/2003/5. Disponible en <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=1&subs=477&cod=3102&page=>.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2006). *Comentario general sobre el derecho del niño de ser protegido del castigo corporal y otras formas crueles y degradantes de castigo*.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2015). *Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay*. Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/URY/co/3-5 ge.15-04315 5.
- DCI (2014). *Practical Guide. Monitoring places where children are deprived of Liberty*. Bruselas: Defence for Children International. Disponible en <https://defenceforchildren.org/wp-content/uploads/2016/02/DCI-Practical-GuideEN.pdf>.
- IIDH (2010). *Manual de OPCAT*. San José (Costa Rica), Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- INDDHH (2014). *I Informe anual del MNP 2014*. Montevideo: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Disponible en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/content/2016/02/III-Informe-Anual-a-la-Asamblea-General-2014.pdf>.
- INDDHH (2016). *III Informe anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la República Oriental del Uruguay. El MNP en el Uruguay: puesta en funcionamiento y consolidación*. Montevideo: INDDHH.
- LÓPEZ BOO, F.; ARAUJO, M.; TOMÉ, R. (2016). *¿Cómo se mide la calidad de los servicios de cuidado infantil?* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ONU (1984). Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cat.aspx>.

- ONU (1990). Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>.
- ONU (2010). Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Disponible en <<https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>>.
- ONU. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2001). *Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, Serie de Capacitación Profesional n.º 7. Disponible en <<http://www.observadoresddhh.org/wp-content/uploads/2012/02/140997865-ONU-Manual-de-capacitacion-para-la-fiscalizacion-de-los-derechos-humanos.pdf>>.
- PALUMMO, J. (2012). *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*. Santiago (Chile): UNICEF-Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- RELAF (2010). *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes*. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF). Disponible en <[https://www.unicef.org/protection/Guia_Estandares_Operadores_Directrices_\(2\).pdf](https://www.unicef.org/protection/Guia_Estandares_Operadores_Directrices_(2).pdf)>.
- UNICEF-FLACSO (2012). *Transición: del sistema de protección a la autonomía. Hacia un modelo integral de acompañamiento para jóvenes*. Buenos Aires: UNICEF y FLACSO Argentina.

Anexos

DIRECTRICES DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS

Algunos de los principios relativos a modalidades alternativas de acogimiento son:

10. Todas las decisiones relativas al acogimiento alternativo del niño deberían tener plenamente en cuenta la conveniencia, en principio, de mantenerlo lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social.

12. El niño debe ser tratado en todo momento con dignidad y respeto y debe gozar de una protección efectiva contra el abuso, el descuido y todas las formas de explotación, ya sea por parte de sus acogedores, de otros niños o de terceros, cualquiera que sea el entorno en que haya sido acogido.

13. La separación del niño de su propia familia debería considerarse como un último recurso y, en lo posible, debería ser temporal y por el menor tiempo posible. Las decisiones de remoción de la guarda deberían revisarse periódicamente y la vuelta del niño a la guarda y custodia de sus padres, una vez que se hubieran resuelto o hubieran desaparecido las causas originales de la remoción, debería responder al interés superior del niño.

En este marco, las Directrices establecen que “los hermanos que mantengan relaciones fraternas no deberían

en principio ser separados para confiarlos a distintos entornos de acogimiento alternativo, a menos que exista un riesgo evidente de abuso u otra justificación que responda al interés superior del niño. En cualquier caso, habría que poner el máximo empeño en lograr que los hermanos mantuvieran contactos entre sí, a no ser que ello fuera contrario a sus deseos o intereses”.

14. La falta de medios económicos y materiales, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no debería ser nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres, para recibir un niño en acogimiento alternativo o para impedir su reintegración en el medio familiar, sino que debería considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado.

18. Ningún niño debería quedar privado en ningún momento del apoyo y la protección de un tutor legal u otro adulto reconocido responsable o de una entidad pública competente.

20. El recurso al acogimiento residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño interesado y redundase a favor de su interés superior.

22. Los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño, como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares. Las decisiones concernientes al es-

tablecimiento o a la autorización de establecimiento de nuevos centros de acogimiento residencial, tanto públicos como privados, deberían tener plenamente en cuenta objetivo y estrategia de desinstitucionalización.

92. Las consiguientes limitaciones de su libertad y comportamiento deberían ser solo las estrictamente necesarias para garantizar su protección efectiva contra tales actos.

(El texto completo puede consultarse en <https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PD-Fs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>)

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO A URUGUAY, RELATIVAS AL SISTEMA DE PROTECCIÓN (2015)

En ocasión de la visita de los relatores del Comité de los Derechos del Niño a Uruguay, en el año 2015, se formularon algunas recomendaciones referidas al monitoreo del sistema de protección que resulta interesante tener en cuenta y que pueden ser aplicables a otros países.

VIGILANCIA INDEPENDIENTE

17. Si bien acoge con satisfacción el establecimiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, el Comité está preocupado porque no se asignen suficientes recursos humanos y financieros a este órgano; le inquieta en particular la falta de personal especializado en los derechos del niño, lo que limita la eficacia de su mecanismo de denuncia. También preocupa al Comité la falta de concienciación sobre esta institución entre los niños y los adolescentes.

A la luz de su observación general n.º 2 (2002), sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, el Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas encaminadas a dotar a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros, incluido personal especializado en los derechos del niño, a fin de asegurar el cumplimiento eficaz de su mandato, así como el funcionamiento adecuado del mecanismo de denuncia establecido en el marco de este.

El Comité también recomienda al Estado parte que tome todas las medidas necesarias para concienciar a los niños acerca de la existencia de esta institución, así como del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, una vez que haya sido ratificado oficialmente.

VIOLENCIA, MALOS TRATOS Y DESCUIDO

31. Si bien toma nota de que los castigos corporales están prohibidos en todos los entornos, el Comité está preocupado por que la legislación no prevea una sanción específica para quienes infligen castigos corporales. También le inquieta que la violencia contra los niños continúe siendo un grave problema en el Estado parte y que las medidas adoptadas para identificar y proteger a los niños víctimas de violencia, incluida la violencia doméstica, sigan siendo insuficientes.

NIÑOS PRIVADOS DE UN ENTORNO FAMILIAR

37. Si bien acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para ofrecer modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia y la comunidad a los niños privados de un entorno familiar, el Comité sigue preocupado por el gran número de niños que viven en instituciones y por el hecho de que los hermanos no sean confiados a la misma institución. Pese a las medidas adoptadas para la desinstitutionalización y la reunificación de esos niños con sus familias biológicas, el Comité sigue preocupado por la

escasa repercusión de tales medidas. El Comité también observa con preocupación la falta de un mecanismo adecuado para supervisar el acogimiento de los niños en hogares de guarda y su asignación a instituciones.

38. Señalando a la atención del Estado parte las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (resolución 64/142 de la Asamblea General, anexo), el Comité le recomienda que:

- a. siga promoviendo un sistema de hogares de guarda para los niños que no pueden permanecer con sus familias, a fin de reducir el internamiento de niños en instituciones;
- b. se cerciore de que existan salvaguardias adecuadas y criterios claros, basados en el interés superior del niño, para determinar si un niño debe ser colocado en un entorno de cuidado alternativo;
- c. vele por que se examinen periódicamente las decisiones sobre el acogimiento de los niños en hogares de guarda o su asignación a instituciones, y supervise la calidad de la atención que reciben, entre otras cosas proporcionando vías accesibles para denunciar y supervisar los casos de malos tratos a los niños y ofrecerles medios de reparación;
- d. garantice que se asignen recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a los centros de cuidado alternativo y los servicios de protección de la infancia competentes, con miras a facilitar la rehabilitación y reinserción social de los niños;

- e. intensifique sus esfuerzos por aplicar las medidas de desinstitucionalización de los niños que actualmente viven en instituciones, y asegure, siempre que sea posible y que redunde en el interés superior de estos, la reunificación con sus familias.

(El texto completo puede consultarse en http://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=174)

El monitoreo al sistema de protección implica un examen riguroso del cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes separados de su familia que se encuentran en instituciones bajo el cuidado del Estado, y busca contribuir a su protección, a prevenir y reparar las vulneraciones que los afectan. Esta guía aporta orientaciones conceptuales, herramientas e instrumentos específicos para la planificación e implementación de las estrategias de dicho monitoreo, en el marco de las funciones de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP) u otros abocados al monitoreo de los derechos humanos. Apunta a reforzar las metodologías de trabajo y profesionalizar la práctica para favorecer la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia.