

MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE FAMILIAS Y NIÑOS

Todo niño tiene derecho a sobrevivir y prosperar, a recibir educación, a no estar sujeto a violencia y abusos, a participar y a ser escuchado.
Ban Ki-Moon, Secretario General, Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta una propuesta de indicadores de desempeño para la Administración de Familias y Niños. En su desarrollo se siguió la metodología descrita en los "Apuntes sobre el sistema de medición del desempeño: Modelo para el diseño de indicadores por agencia" que forma parte de este informe.

El análisis realizado para definir los indicadores incluyó la evaluación de la misión de la agencia respecto de su ley habilitadora, la correspondencia entre su estructura programática y su estructura organizacional, y el avance en el desarrollo de políticas públicas y programas innovadores.

Se examinan los lineamientos y recomendaciones de organismos internacionales relacionados con el desarrollo de políticas públicas para atender los retos que representan la violencia contra los niños y el maltrato infantil; y la posición de Puerto Rico respecto de los estándares internacionales.

En consideración al resultado del análisis realizado, se proponen indicadores de desempeño para los programas de protección de los niños y prevención del maltrato. Los indicadores propuestos corresponden a los niveles de prioridad identificados en la metodología.

Esta propuesta de indicadores se refiere exclusivamente a la Administración de Familias y Niños. El Secretariado del Departamento de la Familia y sus demás componentes deben incluirse en fases posteriores de este proyecto para tener una perspectiva completa e integrada de todos los programas dirigidos a los niños y a las familias. Esta inclusión resulta indispensable por constituir el Departamento de la Familia, la agencia líder en el área de Bienestar Social.

ÁREA TEMÁTICA Y RELEVANCIA SOCIAL

En 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la **Declaración de los Derechos del Niño** que establece los derechos de los niños en diez principios. En el Preámbulo de la declaración

se establece que el niño, por su falta de madurez física y mental necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la **Convención sobre los Derechos del Niño**. El documento que consta de 54 artículos consigna los derechos económicos, sociales y culturales de los niños. Este es el tratado sobre derechos humanos que se ha aprobado más rápidamente. Hasta ahora, la **Convención sobre los Derechos del Niño** ha sido firmada por 190 de 193 Estados, aunque hay algunas reservas sobre ciertos fragmentos del documento. Ningún otro tratado internacional sobre derechos humanos ha provocado tal consenso por parte de los gobiernos. En la actualidad solo tres países no han ratificado la convención: Estados Unidos, Somalia y Sudán del Sur.

Estados Unidos no ha ratificado la Convención porque ciertos Estados desean reservarse el derecho a dictar pena de muerte a menores de edad. La Corte Suprema de Estados Unidos sostiene que es constitucional que los gobiernos estatales ejecuten niños. El caso de Somalia es bastante diferente. Somalia aún no ha ratificado la Convención debido a su inestabilidad política, y por ende, a la ausencia de estructuras administrativas y políticas sólidas capaces de llevar a cabo tal compromiso de forma representativa para toda la nación. Sin embargo e independiente de esa situación, Somalia firmó la convención el 9 de mayo del 2002. Desde el 9 de julio del 2011, Sudán del Sur se constituyó en el Estado número 193. Recién constituido, no ha firmado o ratificado la convención.

Los ocho derechos básicos de los niños son: vida, educación, alimentación, salud, acceso al agua, identidad, libertad y protección.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el maltrato infantil como los abusos y la desatención de que son objeto los menores de 18 años, e incluye todos los tipos de maltrato físico o psicológico, abuso sexual, desatención, negligencia y explotación comercial o de otro tipo que causen o puedan causar un daño a la salud, desarrollo o dignidad del niño, o poner en peligro su supervivencia, en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder.

Según la OMS, los estudios internacionales revelan que una cuarta parte de todos los adultos manifiestan haber sufrido maltratos físicos de niños. Una de cada 5 mujeres y uno de cada 13 hombres declaran haber sufrido abusos sexuales en la infancia. Además, muchos niños son objeto de maltrato psicológico (también llamado maltrato emocional) y víctimas de desatención. Se calcula que cada año mueren decenas de miles de niños menores de 15 años por homicidio. Esta cifra minimiza el alcance del problema, dado que una importante proporción de las muertes debidas al maltrato infantil se atribuyen erróneamente a caídas, quemaduras, ahogamientos y otras causas.

La OMS destaca que los niños son las víctimas y que nunca se les podrá culpar del maltrato. No obstante, hay una serie de características del niño que pueden aumentar la probabilidad de que sea maltratado:

- la edad inferior a 4 años y la adolescencia;
- no ser deseados o de no cumplir las expectativas de los padres;
- tener necesidades especiales, llorar mucho o tener rasgos físicos diferentes

Hay diversas características de las comunidades y las sociedades que pueden aumentar el riesgo de maltrato infantil, entre ellas:

- las desigualdades sociales y de género;
- la falta de vivienda adecuada o de servicios de apoyo a las familias y las instituciones;
- los niveles elevados de desempleo o pobreza;
- la disponibilidad fácil del alcohol y las drogas;
- las políticas y programas insuficientes de prevención del maltrato, la pornografía, la prostitución y el trabajo infantiles;
- las normas sociales y culturales que debilitan el estatus del niño en las relaciones con sus padres o fomentan la violencia hacia los demás, los castigos físicos o la rigidez de los papeles asignados a cada sexo;
- las políticas sociales, económicas, sanitarias y educativas que generan malas condiciones de vida o inestabilidad o desigualdades socioeconómicas.

Como parte de su esfuerzo para salvaguardar los derechos de los niños y para contener la violencia en su contra, las Naciones Unidas creó el **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia**, en Inglés "United Nations Children's Fund". La UNICEF tiene como objetivo promover la defensa de los derechos de los niños, suplir sus necesidades básicas y contribuir a su desarrollo. Está presente en 193 países y territorios de todo el mundo. UNICEF se rige por los Derechos del Niño y trabaja para que esos derechos se conviertan en principios éticos perdurables y en códigos internacionales de conducta para los niños.

Los esfuerzos para contener la violencia y el maltrato contra los niños son insuficientes y las cifras son según los expertos, aterradoras. El experto en el tema, Paulo Sérgio Pinheiro, en su estudio sobre la violencia contra los niños, comisionado por las Naciones Unidas (2006), lo resume de la manera siguiente:

"La violencia contra los niños jamás es justificable; toda violencia contra los niños se puede prevenir. La violencia contra los niños existe en todos los países del mundo, independientemente de las culturas, clases sociales, niveles educativos, ingresos y origen étnico. En contra de las obligaciones que exigen los derechos humanos y de las necesidades de desarrollo de los niños, la violencia contra éstos está socialmente consentida en todas las regiones, y frecuentemente es legal y está autorizada por el Estado.

La violencia contra los niños es multidimensional y exige una respuesta multifacética. Proteger a los niños de la violencia es una cuestión urgente. Los niños han sufrido durante siglos la violencia de los adultos sin ser vistos ni oídos. Ahora que las consecuencias de toda forma de violencia contra los niños están comenzando a ser más conocidas, es necesario prevenir esta violencia y proteger a los niños de manera eficaz, como lo exige su derecho incuestionable."

El estudio de UNICEF sobre violencia contra los niños de 2014 revela que 6 de cada 10 niños sufren maltrato físico diariamente. El porcentaje equivale a que aproximadamente a 1.000 millones de niños padecen maltrato de parte de sus cuidadores. La mayoría de los niños sufren una combinación

de castigos físicos y psicológicos. Se plantea que cada cinco minutos un niño muere a causa de la violencia. De acuerdo con la Unicef, no hay país que se libre de este terrible mal. El informe da cuenta de un niño asesinado a manos de su padre por haberse orinado en la cama. En 2012, 95,000 niños y niñas menores de 20 años fueron asesinados. Actualmente en muchos países el castigo físico es normal, como es el caso de Australia, donde 1 de cada 10 familias aboga por castigar a sus hijos con bastones, palos o cinturones; o Reino Unido, donde 17.000 niños deben recibir atención especial tras haber sufrido abusos y maltratos (Unicef, 2014).

Consistente con lo anterior, estudios de la Organización Mundial de la Salud arrojan que los abusos sexuales en la infancia, que son una grave modalidad del maltrato a los niños, explican algunos de los trastornos mentales de los adultos. Se atribuye a abusos sexuales en la infancia el 6% de los casos de depresión, 6% de los casos de abuso de alcohol, 8% de los intentos de suicidio, 10% de los trastornos de pánico, y 27% de los trastornos post traumáticos.

El referido estudio de Paulo Sérgio Pinheiro concluye que la violencia contra los niños se ejerce en el hogar y la familia, en la escuela y en los establecimientos educativos, en los sistemas de atención social y en los sistemas judiciales y en la comunidad. Para atajar este esquema de violencia contra los niños se recomienda dar prioridad a la prevención, promover valores no violentos y concienciación, aumentar la capacidad de todos los que trabajan con y para los niños, proporcionar servicios de recuperación y reinserción social, asegurar el cumplimiento con la perspectiva de género y asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad.

La OMS también reconoce que la prevención, como la manera más eficaz de erradicar el maltrato a los niños, requiere un enfoque multisectorial. Los programas eficaces son los que prestan apoyo a los padres y les aportan conocimientos y técnicas positivas para criar a sus hijos. Entre ellos se encuentran:

- las visitas domiciliarias de profesionales de la salud, especialmente enfermeras y trabajadores sociales para ofrecer apoyo, formación e información;
- la formación de los padres, generalmente en grupos, para mejorar sus aptitudes para criar a los hijos, mejorar sus conocimientos sobre el desarrollo infantil y alentarlos a adoptar estrategias positivas en sus relaciones con los hijos, y
- las intervenciones con múltiples componentes, que generalmente incluyen el apoyo a los padres y su formación, la educación preescolar y la atención al niño.

También se requiere reducir los embarazos de adolescentes¹, reducir el uso de alcohol, mejorar los servicios de salud prenatal, programas pre-escolares y prevención del suicidio.

¹ El índice internacional de madres adolescentes íntimamente relacionado con la prevención del maltrato infantil se mide a partir del número de madres adolescentes (15 a 19 años) por cada mil niñas en esa edad. En Puerto Rico en 2015 el índice es de 45. Una reducción de 9 respecto del 2008. Aun con esa reducción excede por 20 el índice en Estados Unidos que es de 26. Cuando lo comparamos con países desarrollados la situación es más desventajosa: Alemania 3. Australia 11, Canadá 14, España 10, Singapur 6. Suiza 2. En los países latinoamericanos la situación es más alarmante: Argentina 54, Brasil 70, Chile 55, Colombia 68, México 62 y República Dominicana 98 (Datos del Banco Mundial 2014).

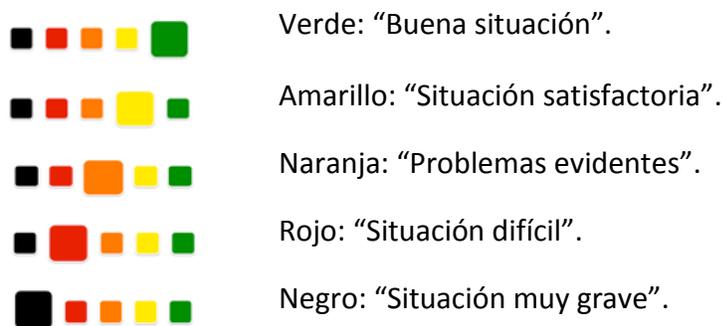
En septiembre de 2009, la OMS presentó su Modelo Ecológico para una vida libre de violencia en ciudades seguras que en resumen propone un enfoque integrado y multisectorial (Olivares Ferreto, OMS, septiembre de 2009)

ÍNDICE DE MATERIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

El Índice de Materialización de los Derechos del Niño (IMDN) es una puntuación entre 0 y 10 que se otorga para indicar el nivel de cumplimiento de los Derechos del Niño en **cada** país. Entre más elevado sea el IMDN, mayor es el cumplimiento y respeto por los Derechos del Niño en el país. El Índice de Materialización de los Derechos del Niño es un valor de referencia utilizado para clasificar a los países según la tasa del nivel de logro y el respeto a los derechos del niño. Es un indicador obtenido por la combinación de medidas estadísticas, a las cuales han sido atribuidos valores que determinan su ponderación en el cálculo. Este instrumento estadístico creado por la Asociación Humanium basado en las fuentes que se consideran confiables en su campo.

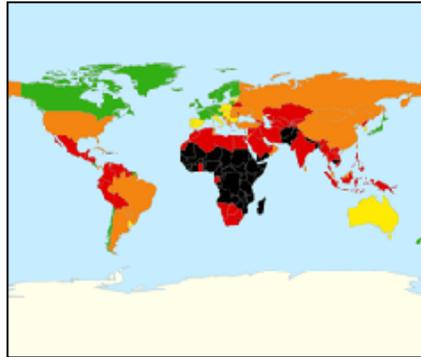
El IMDN tiene en cuenta principalmente en su cálculo los elementos siguientes: tasa de mortalidad de menores de 5 años; esperanza de vida de los recién nacidos; escolaridad; los niveles de pobreza; peso al nacer; VIH; trabajo infantil; matrimonio infantil; mutilación genital femenina; los registros de nacimientos; impacto ecológico sobre el futuro de los niños; derecho a la libertad; sentido de satisfacción con la vida; guerra y otras situaciones de violencia.

El IMDN se ilustra visualmente por cinco colores que indican 5 niveles de la situación de los derechos del niño en el país:



Al aplicar la escala del IMDN a los países del mundo, en la Figura 1 se observa en los Estados Unidos y América Latina la predominancia del color naranja: Problemas evidentes.

FIGURA 1: SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS



Fuente: Asociación Humanium

POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LOS NIÑOS EN PUERTO RICO

La violencia contra los niños es un problema recurrente en Puerto Rico. En el 2012, el Departamento de la Familia recibió 34,759 referidos de maltrato. Los pasados dos años el número de referidos fueron: 34, 376 en el 2013 y 30,044 en el 2014.

Hasta 1968 la situación de los niños en Puerto Rico se atendía desde la División de Bienestar Público del Departamento de Salud. En 1968 se creó el Departamento de Servicios Sociales mediante la Ley Núm. 171-1968, efectivo el 1ro de enero de 1969, y se le transfirió la División de Bienestar Público del Departamento de Salud. Esa ley no particularizaba el maltrato a los menores como un tema de país. Su acercamiento al tema era de naturaleza genérica y de la responsabilidad única del nuevo Departamento. El Artículo 3 de la referida Ley dispuso que el Departamento será la agencia responsable de llevar a cabo los programas del Estado Libre Asociado dirigidos hacia la solución o mitigación de los problemas sociales de Puerto Rico. Hacia ese fin estudiará los problemas sociales y diseñará un plan dirigido a la solución o mitigación de dichos problemas.

En 1995 se aprueba el Plan de Reorganización Núm. 1 que re-denomina el Departamento como Departamento de la Familia y le adscribe diversos programas y organismos. Los principales son:

- Administración de Familias y Niños (ADFAN)
- Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF)
- Administración para el Cuidado y Desarrollo y de la Niñez (ACUDEN)
- Administración del Sustento de Menores (ASUME)
- Secretariado

El Plan de Reorganización Núm. 1 de 1995, le asigna a la Administración de Familias y Niños (ADFAN) la responsabilidad por los programas de:

- Cuidado, protección y desarrollo de niños y jóvenes; trabajo social familiar e intervención en casos de adopción, maltrato, abandono, violencia doméstica y otros.
- Protección y cuidado de ancianos e impedidos.

- Desarrollo de trabajo comunitario, con énfasis en servicios de orientación, educación y prevención primaria, dirigidos a facilitar el desarrollo integral de la persona, de manera que sea un individuo autosuficiente.
- Propiciar proyectos colectivos que promuevan una responsabilidad compartida entre la comunidad y el gobierno, donde la comunidad asuma un rol protagónico en el manejo de los problemas que afectan su calidad de vida.

Mediante la Ley Núm. 338-1998, Puerto Rico adoptó la Carta de los Derechos del Niño. La exposición de motivos de la Ley no menciona la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por las Naciones Unidas (1959). Tampoco se refiere a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), aunque los derechos reconocidos en la legislación son esencialmente los contenidos en los referidos documentos.

La Ley Núm. 338-1998 impone al Departamento de Educación, en coordinación con el Departamento de la Familia y la Oficina de Asuntos de la Juventud, difundir la Carta de los Derechos del Niño. Doce años después de la aprobación de la Ley, la Asamblea Legislativa concluyó que se incumplió con el mandato de divulgación y enmendó la Ley 338 -1998 para disponer que toda institución educativa pública o privada de enseñanza pre escolar, elemental y secundaria debe exponer en un lugar visible los derechos del Niño (Ley 141 -2010).

Esa Carta de Derechos constituye la política pública del Estado Libre Asociado respecto de los niños. El Estado, a través de la promulgación de la Carta de los Derechos del Niño en el año 1998, reconoció que todo niño o niña, desde su nacimiento hasta advenir a la mayoría de edad, tiene el derecho inalienable a lograr su máximo desarrollo y su bienestar. Se le reconoce a cada uno/a el derecho a ser protegido por el Estado de cualquier forma de maltrato que provenga de sus padres, madres o de cualquier persona que lo tenga bajo su cuidado, y a ser separado de su hogar solo cuando se celebre un proceso judicial, y se pruebe que la separación es para su mejor bienestar. La propia Carta exige que la primera alternativa que se considere en sustitución de su hogar biológico sea un hogar de familiares. Si no está disponible, entonces debe considerarse un hogar sustituto o adoptivo.

En el año 2003 se aprobó la Ley para el Bienestar y Protección de la Niñez, Ley 177- 2003. Esa Ley propuso un nuevo enfoque para el bienestar y la protección integral de la infancia y la adolescencia basado en las siguientes premisas:

1. Garantizar el mejor interés y bienestar de las personas menores de edad. Para que se logre el bienestar integral, la infancia y la adolescencia deben ser protegidas de la violencia en el hogar, con prioridad, allí donde se desarrolla su vida y donde tiene sus afectos.
2. Las familias, con el apoyo de la comunidad, de los diferentes sectores sociales y del Estado, tienen el deber de procurar la seguridad, el bienestar y la protección integral de la niñez.
3. Se introduce el principio de co-responsabilidad. La prevención de la violencia en las familias y el maltrato a menores es un imperativo social que involucra a todos los integrantes de la sociedad puertorriqueña. La sociedad debe asumir la responsabilidad compartida hacia la erradicación de la violencia en el hogar, mediante la educación para que todos podamos vivir en una cultura de paz.

4. Las desigualdades socioeconómicas y sus efectos tienden a aumentar la vulnerabilidad de la niñez y de sus familias ante la violencia, aun cuando la violencia intrafamiliar se puede manifestar en cualquier clase social. Ni la pobreza, ni las situaciones de desventaja social y carencias de poder que genera, deben ser factores que impidan el derecho que tiene la infancia y la adolescencia a desarrollarse plenamente con su familia y en su comunidad.

La Ley vigente en cuanto a la protección de los menores es la Ley para la Seguridad, Bienestar y Protección de los Menores, Ley 246- 2011. Esta ley es en extremo abarcadora. Reafirma los principios contenidos en la Ley 177- 2003. En ánimo de facilitar la protección de los menores esta Ley establece y acorta términos, incluido el término para privar a los padres de la patria potestad del menor y liberarlo para la adopción.

El *Plan nacional para la prevención del maltrato de menores en Puerto Rico* es una respuesta multisectorial que responde a la necesidad de combatir el problema de violencia contra la niñez y la adolescencia y la imperiosidad de planificar, integrar y coordinar entre todos los sectores sociales un conjunto de estrategias de prevención que logren efectivamente proteger a la niñez y a la adolescencia de maltrato de menores. El Plan nacional, tiene los objetivos siguientes:

- Establecer una política pública de prevención integrada.
- Realizar esfuerzos coordinados para la prevención del maltrato en el país y lograr respuestas efectivas.
- Promover que los sectores gubernamentales, no gubernamentales, privados comunitarios, universitarios, entidades de base de fe y los medios de comunicación creen conciencia sobre el problema del maltrato y la violencia contra menores y lleven a cabo actividades encaminadas a la prevención del maltrato de menores.
- Realizar actividades permanentes de prevención de la violencia basadas en investigaciones científicas y las prácticas exitosas.
- Promover recomendaciones para el establecimiento y la evaluación de iniciativas y respuestas de prevención ofrecidas en Puerto Rico.

Este Plan cobra singular importancia si consideramos que en Puerto Rico, nueve punto seis (9.6) de cada mil (1,000) menores de 18 años son víctimas de maltrato anualmente. Los tipos principales de maltrato son en orden de recurrencia: negligencia, negligencia, emocional y maltrato físico. El maltrato consistente en negligencia es mayor para el grupo de menores de dos (2) años o menos.

En la mayoría de los casos el agresor es la madre o el padre biológico. Por género, las mujeres son las principales maltratantes con un fuerte 63.2 % de los casos de negligencia y maltrato. Este puede explicarse al considerar el alto índice de hogares a cargo de mujeres. En los casos de abuso sexual, la mayoría de los agresores son hombres de los cuales un poco más de 33% son los padrastos de los menores (Perfil del Maltrato de menores, Instituto de Estadísticas, Departamento de la Familia. 2015).

Proyecto Redes de Apoyo Familiar y Convivencia Comunitaria

ADFAN tiene 5,169 menores bajo custodia, 30,049 referidos actuales de maltrato y 20,874 menores (10,246 familias) en servicios de preservación. La prevención es más costo efectiva que la atención de las consecuencias del maltrato.

El proyecto Redes de Apoyo Familiar y Convivencia Comunitaria del Departamento de la Familia es un piloto dirigido a integrar los servicios de todas las administraciones adscritas al Departamento en colaboración con otras agencias gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro para acercar servicios a las comunidades con factores de riesgo.

El propósito de este Proyecto es fomentar el bienestar integral de las familias que viven en comunidades con factores de riesgo, fortaleciendo los lazos paterno y materno filiales, las relaciones de pareja saludables y libres de violencia, enmarcadas en la igualdad de género, los vínculos sociales y su desarrollo socioeconómico. Las metas del Proyecto son: fortalecer los vínculos paterno y materno filiales; fortalecer los vínculos sociales de las familias y el apoyo en momentos de crisis; promover las relaciones de parejas saludables y libres de violencia, enmarcadas en la igualdad de género; asegurar el acceso de las familias a los servicios básicos y mejorar la condición socioeconómica de las familias. Iniciado en septiembre de 2013 atiende el problema de la violencia y el maltrato de menores de manera proactiva, con un enfoque integral y comunitario con énfasis en las mujeres jefas de familia. Los sectores seleccionados para la Fase I del proyecto fueron: Caguas (Bo. Beatriz), Cayey (Bo. Las Vegas), Humacao (Bo. Candelero Abajo,) Mayagüez (Sector El Maní), Trujillo Alto (Bo. Quebrada Negrito) y Vieques. Actualmente existen Centros de Redes en diez (10) comunidades y seis (6) residenciales públicos. Los resultados son alentadores. En las comunidades servidas, la tasa de referidos de maltrato es un 48%. Además, un grupo de más de 100 mujeres se capacitaron para trabajar como Promotoras de Salud y Seguridad o para diseñar un plan de negocios que le permita comenzar pequeñas micro empresas. El Proyecto Redes es una iniciativa en la dirección correcta que debe institucionalizarse

La Ley Núm. 158-2013

Para atender de manera integrada a la población infantil víctima de abuso sexual el 24 de diciembre de 2013 se aprobó la Ley Habilitadora de los Centros de Servicios Integrados a Menores Víctimas de Abuso Sexual, Ley Núm. 158-2013.

Este diseño permite que un niño abusado sexualmente pueda ser atendido de manera integrada por especialistas de la conducta humana y por representantes del ministerio público y recibir el apoyo y ayuda necesaria sin que se le requiera repetir una y otra vez su experiencia. El Artículo 9 de esta Ley dispuso el establecimiento de un Centro modelo inicial en las instalaciones del Centro Biopsicosocial del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico. La proyección anual de referidos al Centro Modelo fue de 100 casos. Sin embargo, durante el primer año de operaciones del Centro, el número de referidos fue tres veces esa cantidad (UPR- Diálogo, abril, 2015).

MISIÓN Y DESCRIPCIÓN ORGANIZATIVA DE LA AGENCIA

La misión de ADFAN, según establecido en el Plan de Reorganización Núm. 1 de 1995 es estar a cargo de:

“los programas de protección de niños y jóvenes; trabajo social familiar e intervención en casos de adopción, maltrato, abandono, violencia doméstica y otros; protección y cuidado de ancianos e impedidos; desarrollo de trabajo comunitario, con énfasis en servicios de orientación, educación y prevención primaria, dirigidos a facilitar el desarrollo integral de la persona, de manera que sea un individuo autosuficiente. La Administración, además, propiciará proyectos colectivos que promuevan una responsabilidad compartida entre la comunidad y el gobierno en el cual la comunidad asuma un rol de protagonista en el manejo de los problemas que afectaran la calidad de su vida. El trabajo comunitario estará dirigido a desarrollar la capacidad de autosuficiencia de los individuos y las familias, de manera que se facilite su integración activa en el proceso productivo de la sociedad. La Administración desarrollará sus programas y proveerá sus servicios en forma integral a la familia, y bajo la dirección del Secretario/a, coordinará sus operaciones y servicios con los demás componentes del Departamento y a través de los Centros de Servicios Integrales.”

En el documento de Presupuesto aprobado para ADFAN para el año fiscal 2014-2015 se le adscribe la Misión siguiente:

"Facilitar y proveer oportunidades de desarrollo económico y social, de forma ágil y coherente a las personas en desventaja social y económica. Esto, con el propósito de apoderar a nuestras familias y que alcancen la autosuficiencia, la integración al desarrollo socioeconómico de manera productiva y fomentar la buena convivencia familiar y comunitaria.”

Una lectura de la misión que aparece en el documento de presupuesto lleva de inmediato a concluir que no corresponde al mandato que el Plan de Reorganización Num.1 le impone a ADFAN y que está más relacionada con asuntos socioeconómicos. En efecto corroboramos que esa Misión es la misma que figura en el Presupuesto de la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia para el año 2014-2015. En el Presupuesto 2015-2016 de ADFAN la Misión se modificó en los términos siguientes:

"Promover y apoyar los esfuerzos de individuos, familias y comunidades para que aporten a su propio desarrollo y al de la sociedad. A tales fines, facilita la prestación de servicios sociales, educativos y preventivos, dirigidos a lograr una mejor y más efectiva participación, igualdad y justicia social.”

En el Plan Estatal 2015-2019 (PR CFSP 2015-2019 - ADFAN), preparado por ADFAN para cumplir con requerimientos de la *Federal Child and Family Services Review* (CFSR) se incluyó la siguiente misión:

“Somos facilitadores en la provisión de servicios preventivos, de apoyo y remediales para familias y comunidades para desarrollar sus fortalezas, capacidades y autosuficiencia y habilitarlos para que sean una parte integral de la sociedad.” (PR CFSP 2015-2019 - ADFAN)

La Misión modificada incluida en el Presupuesto 2015-2016 y la incorporada en el Plan Estatal tienen bastante similitud. Llama la atención que su contenido omita cualquier referencia particular a los niños siendo éstos definitivamente el centro y razón de ser de ADFAN.

El Plan de Reorganización Núm. 1 le asigna a ADFAN responsabilidad por los programas siguientes:

- Cuidado, protección y desarrollo de niños y jóvenes; trabajo social familiar e intervención en casos de adopción, maltrato, abandono, violencia doméstica y otros.
- Protección y cuidado de ancianos e impedidos
- Desarrollo de trabajo comunitario, con énfasis en servicios de orientación, educación y prevención primaria, dirigidos a facilitar el desarrollo integral de la persona, de manera que sea un individuo autosuficiente.
- Propiciar proyectos colectivos que promuevan una responsabilidad compartida entre la comunidad y el gobierno, donde la comunidad asuma un rol protagónico en el manejo de los problemas que afectan su calidad de vida.

Efectivo el 2 de febrero de 2004, la OGP aprobó la reorganización de la Administración de Familias y Niños para expandir los trámites, flujo de trabajo e información de los programas operacionales. Esta reorganización consiste de cinco Administraciones Auxiliares de Programas, las cuales son:

- Servicio de Preservación y Fortalecimiento Familiar
- Protección Social
- Cuidado Sustituto y Adopción
- Servicio de prevención en la Comunidad
- Servicio a Persona de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos.

Cada uno de esos programas constituye una Administración Auxiliar que a su vez tiene otros programas y servicios.

El programa de **Protección Social** recibe y atiende situaciones de familias con niños, situaciones de maltrato a niños, adultos con impedimentos y personas de edad avanzada, violencia doméstica, desamparo y otros. Este programa consiste de los siguientes subprogramas: Programa de Emergencias Sociales (PES), el Programa de Servicios de Emergencia 9-1-1 y 10 unidades de investigaciones especiales. En el 2014, se recibieron 121,758 llamadas. El Programa de **Preservación y Fortalecimiento Familiar** ofrece servicios de preservación y fortalecimiento familiar mediante el desarrollo de planes de servicios a las familias para prevenir la recurrencia de maltrato y la remoción de los menores de su hogar. Ofrece seguimiento a las familias a las que se les devuelve la custodia de menores para prevenir la reincidencia de maltrato. También, es responsable entre otros, por servicios de: Amas de Llave y Maltrato Institucional de Menores con Problemas de Conducta.

El Programa de **Cuidado Sustituto y Adopción** supervisa los establecimientos que ofrecen cuidados a menores bajo la custodia de ADFAN. El Programa además expide certificaciones de los hogares que tengan hasta dos menores en cuidado sustituto, ofrece los servicios de adopción de menores y el Servicio de Vida Independiente.

El Programa de **Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos** ofrece servicios para promover y mejorar la calidad de vida de las personas de edad avanzada. Este programa ofrece a estas personas lo siguiente: Orientación y Consejería, Servicios de Protección, Centros de Actividades Múltiples, Servicio de Amas de Llave y Servicios de Hogar Sustituto. El próximo gran reto de ADFAN lo constituye la población de 60 o más. Este grupo también denominado adultos mayores totaliza 784,110, equivalente al 21.3% de la población total. Para 2020, el número de adultos mayores será de alrededor de un millón. Actualmente ADFAN tiene 3,734 adultos mayores en cuidado sustituto a un costo promedio de \$1,300 mensuales y tiene alrededor de 2,000 solicitudes sin atender.

El Programa de **Servicios de Prevención en la Comunidad** desarrolla actividades y proyectos especiales dirigidos a mejorar la calidad de vida de las comunidades abiertas y residenciales públicos. Administra, supervisa y delega fondos federales a las entidades elegibles que ofrecen servicios y programas dirigidos a promover la autosuficiencia de los individuos y familias bajo los niveles de pobreza. Además, aminora las causas de la pobreza. También, delega fondos para mejorar los hábitos nutricionales y la calidad de vida de adultos mayores y deambulantes.

Notamos que el documento de Presupuesto 2014-2015 denomina algunos de los programas de manera diferente a la designación que tienen en la agencia y con la que figuran en la estructura organizativa aprobada por la OGP por lo que es necesario uniformar la denominación de programas y subprogramas. La Tabla 1 refleja esas diferencias.

El Presupuesto total de ADFAN para el año 2014-2015 fue de \$227,723 millones. En el Plan Nacional, se indica que para atender los 6,000 niños removidos que están bajo la custodia de la agencia se dedican \$73 millones anuales de fondos estatales.²

TABLA 1 DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA PORCENTUAL POR PROGRAMA AÑO FISCAL 2015

OGP	ADFAN	Distribución Presupuestaria (%)
Servicio de Emergencia 911/ Línea de Maltrato de Menores	Protección Social	1.88%
Servicio a Familias con Niños	Preservación y Fortalecimiento de la Familia	58.33%

² De poderse dedicar una cuarta parte de esos recursos a prevención el problema del maltrato se reduciría sustancialmente y el número de niños bajo la custodia del estado sería mínimo.

OGP	ADFAN	Distribución Presupuestaria (%)
Servicios Integrados a la Comunidades	Servicios de Prevención en la Comunidad	13.16%
Servicios Sociales a Personas de Edad Avanzada y con Impedimento	Servicios a Personas de Edad Avanzada y con Impedimento	23.70%
Supervisión y Reglamentación de Facilidades Residenciales para Niños	Cuidado Sustituto y Adopción	2.93%

Estructura organizacional según el presupuesto de 2014-2015

- Administración Auxiliar de Cuidado Sustituto y Adopción
- Administración Auxiliar de Preservación y Fortalecimiento a la Familia y Comunidad
- Administración Auxiliar de Protección Social
- Administración Auxiliar de Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos
- Administración Auxiliar de Servicios de Prevención en la Comunidad
- Oficina de Administración
- Oficina de Asuntos Legales
- Oficina de Planificación, Evaluación y Desarrollo
- Oficina de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional
- Oficina de Sistemas de Información
- Oficina del Administrador

Existe una perfecta correlación entre la a estructura programática y el diseño organizacional. La estructura programática está alineada con la misión de la Administración según establecida en el Plan de Reorganización Núm. 1 -1995 y en las diferentes leyes que administra. La estructura organizacional está definida en función de las áreas programáticas. Se realizó un análisis comparativo de los objetivos establecidos en el Plan de Reorganización Núm. 1 -1995 con los objetivos de cada uno de los programas y se encontró que hay correspondencia entre los objetivos de la Agencia y cada uno de los programas.

El Plan Estratégico del Departamento de la Familia para el periodo 2013-2016, incluye a la ADFAN y en consecuencia enfoca los esfuerzos de ADFAN a su cumplimiento. Los primeros dos compromisos fundamentales del Plan están directamente atados a las funciones programáticas de ADFAN: Prevención de la violencia en las familias, particularmente el maltrato de niños, niñas y adolescentes y Proteger la niñez de condiciones de maltrato y abandono. Ese Plan tiene cinco ejes de los cuales dos están directamente atados a las funciones programáticas de ADFAN. Cada uno de estos ejes tiene sus propios indicadores desempeño.

El Plan Estatal de ADFAN (2015-2019 PR CFSP) es otro documento que rige el funcionamiento de la agencia. Este es un Plan de Mejoramiento requerido por la *Federal Child and Family Services Review* para asegurar que ADFAN cumple con los estándares de la administración de fondos federales. El Plan incluye estándares de calidad y tiempo para tener el primer contacto con el menor

víctima de maltrato según las normas establecidas para cada situación particular; el número de visitas de trabajadores sociales a los hogares como medida para evitar remociones; y la adopción de un sistema de información confiable, entre otros.

MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El modelo tiene el propósito de desarrollar indicadores para medir el Desempeño de la Administración de Familias y Niños de Puerto Rico (ADFAN), que faciliten y promuevan procesos continuos de evaluación, rendición de cuentas, reconocimiento de logros y acciones correctivas según sean requeridas en consideración al resultado de las evaluaciones.

Los indicadores identificados para ADFAN, que deberán ser reportados a la OGP están alineados con la misión y objetivos de la ADFAN, con las recomendaciones de los organismos internacionales y con los estándares de la *Administration for Children & Families*, agencia federal que provee alrededor del 25 % de los fondos de ADFAN.

ADFAN cuenta con varias herramientas para recopilar información estadística, tales como: el *Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System (AFCARS)*, Sistema de Información de Registro Central y Servicios (SIRCSe) y Registro Estatal Voluntario de Adopción (REVA). Actualmente están trabajando en el desarrollo de un Sistema Integrado de Manejo de Casos y Referidos (SIMCAR). El sistema, que será esencialmente manejado por los trabajadores sociales, manejadores de casos y supervisores, está diseñado en función del protocolo que estos profesionales deben seguir en el manejo de los casos en las distintas etapas de intervención.

TABLA 2 INDICADORES NIVEL DE PRIORIDAD 1

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Número de referidos de maltrato anual	El total de casos referidos para investigación por maltrato anualmente
Por ciento de casos de maltrato fundamentados	[Casos referidos en los que se encontró fundamento/ total de casos referidos]*100
Por ciento de casos donde se cumplió con el tiempo de respuesta para contacto inicial (cara a cara) con las víctimas del maltrato según escala de cumplimiento. Escala Peligro presente: 0-4 horas Peligro inminente: antes de 24 o 48 horas si está en un lugar seguro Alegación de Maltrato: 0 a 4 días	[# de casos donde se cumplió con el tiempo de respuesta aplicable/# de casos donde se realizó un contacto inicial]*100
Total de niños removidos del hogar	Total anual de niños removidos del hogar por maltrato

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Por ciento de casos que culminaron en la remoción de menores	[total de casos de maltrato que requirieron una medida protectora consistente en remoción /total de casos de maltrato fundamentados]*100
Por ciento de casos donde se completa el Plan Permanente en 30 días (anual)	[Casos de maltrato para los cuales se completa el Plan Permanente del Menor en 30 días desde la medida protectora/ del total de casos con medida protectora]*100
Por ciento de casos de maltrato que corresponde a la categoría de abuso sexual (anual)	[Total de casos de maltrato en la modalidad de abuso sexual /total de casos de maltrato fundamentados]*100
Número de casos de abuso sexual de menores reportados	Total de casos anuales de abuso sexual de menores reportados
Por ciento de cumplimiento de visita mensual de TS a menores en hogares en riesgo (mensual)	[# de menores en riesgo en hogares supervisados que recibieron al menos una visita del trabajador social en el mes / número total de menores en riesgo en hogares supervisados]*100
Por ciento de cumplimiento de visitas mensuales de TS a menores en cuidado sustituto (mensual)	[# de menores en cuidado sustitutos que recibieron al menos una visita del trabajador social en el mes / número de menores en cuidado sustituto]*100
Por ciento de muertes de menores atribuibles a maltrato	[# de muertes de menores atribuibles a maltrato / # de muertes de menores]*100
Tasa de muertes por maltrato de menores bajo la custodia de ADFAN	[# de muertes de menores en centros administrados o supervisados por ADFAN/ total de menores que residen en centros administrados o supervisados por ADFAN]*100
Tasa de Adopción	[# de adopciones/ total de menores disponibles para adopción]*100
Promedio de casos asignados por Trabajador Social	Total de casos asignados/# de trabajadores sociales trabajando casos
Tasa de reingresos de menores a cuidado sustituto	[Reingresos de menores a cuidado sustituto/ Número de menores reunidos el año anterior]*100
Recurrencia de maltrato en hogares en riesgo bajo la supervisión del programa	[# de casos de hogares en riesgo bajo supervisión donde hubo recurrencia de maltrato/ total de hogares en riesgo bajo supervisión]*100

TABLA 3 INDICADORES NIVEL DE PRIORIDAD 2

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Costo promedio de llamadas de emergencia recibidas	Costo del contrato del <i>call center</i> servicios/ Número de llamada recibidas

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Costo promedio de investigaciones completadas	Presupuesto asignado al programa / Número de investigaciones completadas
Costo de nómina de trabajadores sociales por investigación	Gasto de nómina de trabajadores sociales del programa/ Número de investigaciones completadas
Horas promedio de capacitación ofrecidas en investigación de referidos a trabajadores sociales	Horas de capacitación ofrecidas a trabajadores sociales en investigación de referidos /# de trabajadores sociales que trabajan en el área
Horas promedio de capacitación ofrecidas en investigación de referidos a supervisores	Horas de capacitación ofrecidas a supervisores en investigación de referidos /# de supervisores que trabajan en el área
Cumplimiento de protocolo de investigación	[# de casos en que se cumplió con el protocolo de investigación / total de caso investigados]*100
Por ciento de menores reunificados en 12 meses después de la remoción	[# de menores reunificados en 12 meses después de la remoción/ número de menores removidos el año anterior]*100
Por ciento de niños en cuidado sustituto matriculados en la escuela	[# de menores en cuidado sustituto matriculados en la escuela/número de menores en cuidado sustituto]*100
Por ciento de menores en cuidado sustituto que son visitados por sus progenitores (mensual)	[# de niños que recibieron al menos una visitas de un progenitor en el mes/ # de niños en cuidado sustituto]*100

Recomendaciones para la Agencia

El Plan Nacional para la Prevención del Maltrato de Menores en Puerto Rico es un documento de extraordinario valor que establece una hoja de ruta que, de ejecutarse según establecido en el Plan, de seguro permitirá resultados positivos en el esfuerzo de atajar y reducir al mínimo este mal que tanto daño hace a nuestros niños y al país.

El Plan examina el maltrato a los menores con una mirada amplia que incluye la literatura sobre el tema, las prácticas basadas en evidencia científica, la atención al maltrato a nivel internacional y la realidad particular de Puerto Rico. El Plan fue desarrollado mediante un proceso inclusivo de todos los actores y sectores que puedes aportar a un entendimiento del problema y en la identificación de alternativas para su atención efectiva. Las recomendaciones están en absoluta armonía por lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, la Unicef y otros organismos internacionales. La prevención, el enfoque multisectorial, promover valores no violentos y concienciación, aumentar la capacidad de todos los que trabajan con y para los niños, proporcionar servicios de reinserción social y asegurar el cumplimiento con la perspectiva de género son algunas de las estrategias recomendadas por los expertos y que están excelentemente trabajadas en el Plan Nacional.

El maltrato está asociado a la pobreza y la pobreza acarrea otras dificultades para nuestros niños. Un 57 % de nuestros niños viven bajo el nivel de pobreza en Puerto Rico. En Estados Unidos ese índice es de 22%. En España el índice es 33%. Del total de menores de cinco (5) años que viven

bajo el nivel de pobreza, los cuales ADFAN estima en unos 132,000 solo 36. 486 o un 27% son participantes de los programas Head Start o Early Head Start. Este nivel de participación tan reducido tiene un impacto adverso y hasta irreversible en el futuro de nuestros niños, pues estos programas ayudan a nivelar la desventaja natural que tienen estos niños respecto de los niños que viven sobre el nivel de pobreza y quienes pueden acceder a programas pre escolares privados financiados por sus padres.

La pobreza afecta el desarrollo escolar. Las diferencias en desempeño entre los niños que viven en la pobreza y quienes no tienen esa limitación están ampliamente documentadas. Estas diferencias persisten en la adultez y se reflejan en sueldos e ingresos bajos. Un estudio científico reciente sugiere una posible explicación para esa diferencia. El estudio realizado por varios científicos de las universidades de Michigan, Duke y Wisconsin, y publicado en la Revista JAMA Pediatrics el 20 de julio de 2015, muestra que las estructuras del cerebro son vulnerables a las circunstancias ambientales de la pobreza como son el estrés, la limitada estimulación y la nutrición. Según los resultados del estudio, la pobreza incide en el desarrollo del cerebro. Específicamente, provoca que la materia gris del lóbulo frontal, el lóbulo temporal y el hipocampo sean hasta un 10% menor en los niños que viven bajo el nivel de pobreza y puede explicar hasta un 20% del retraso en el aprendizaje de muestran estos niños. Los resultados del estudio sugieren que el desarrollo de determinadas áreas del cerebro son sensitivas al ambiente en el que el niño se desenvuelve y que el potencial de los niños para el éxito académico se reduce en sus primeros años por las circunstancias asociadas la pobreza. Por lo que, deben adoptarse políticas públicas para atender esta situación de manera que se mejore el ambiente en que estos niños se desarrollan.

Destacamos el valor del Proyecto Redes de Apoyo Familiar y Convivencia Comunitaria (Redes) y los Centros de Servicios Integrados a Menores Víctimas de Abuso Sexual (CIMVAS). Ambos están debidamente alineados con el Plan Nacional y son esfuerzos limitados que deben institucionalizarse.

El Plan Nacional, Redes y CIMVAS se visualizan como esfuerzos del Secretariado del Departamento de la Familia mientras su contenido y alcance corresponde principalmente a las funciones de ADFAN. Este asunto requiere atención. Es tiempo de reflexionar sobre la efectividad del modelo organizacional.

Referencias

- Administración de Familias y Niños. (2015). *Plan Estatal 2015-2019*.
- Banco Mundial (2004). *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial – Desarrollo de la capacidad de evaluación.
- Departamento de la Familia. (2013). *Plan Estratégico 2013-2016*. San Juan, Puerto Rico
- Departamento de la Familia. (2014). *Plan Nacional para la Prevención del Maltrato 2014-2024*. San Juan, Puerto Rico.
- Departamento de la Familia. (2014). *Informe de Logros, Año Fiscal 2013-2014, Redes de Apoyo Familiar y convivencia Comunitaria*. San Juan, Puerto Rico.

- Hair, Nicole, Hanson, Jamie L. Wolfe, Barbara, Pollack Seth. JAMA Pediatrics. (2015). *Association of Child Poverty, Brain Development and Academic Achievements*
- Instituto de Estadísticas, Departamento de la Familia. (2015). Perfil del Maltrato de Menores en Puerto Rico.
- Naciones Unidas. (1959). *Declaración de los Derechos del Niño*.
- Naciones Unidas. (1989). *Convención de los Derechos del Niño*.
- Naciones Unidas. (2006). *La violencia contra niños, niñas y adolescentes*
- National Performance Review. (1997). *Serving the American Public: Performance Measurement (Benchmarking Study Report)*. Recuperado de: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/nprbook.html>
- OECD (2011). *OECD Child well-being module*. Recuperado de www.oecd.org/els/social/family/database/CWBM
- Organización Mundial de la Salud. (2006). *Estado Mundial de la Infancia 2006: Excluidos e Invisibles*.
- Organización Mundial de la Salud. (2009). *Qué hacer y cómo obtener evidencias Sociedad Internacional para prevención del maltrato y abandono de niños*
- Save the Children (2012). *Indicadores de resultados de protección de la infancia*. Recuperado de: http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/130705_outcome_indicators_spanish_low.pdf
- The Annie E. Casey Foundation. Kids Count – (2015). *Data Book, State Trends in Child Well Being*
- UNICEF (1995). *Multiple Indicator Cluster Survey (MICS)*. Recuperado de: http://www.unicef.org/statistics/index_24302.html
- UNICEF (2009). *Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care*. Recuperado de: http://www.unicef.org/protection/Formal_Care20Guide20FINAL%281%29.pdf