



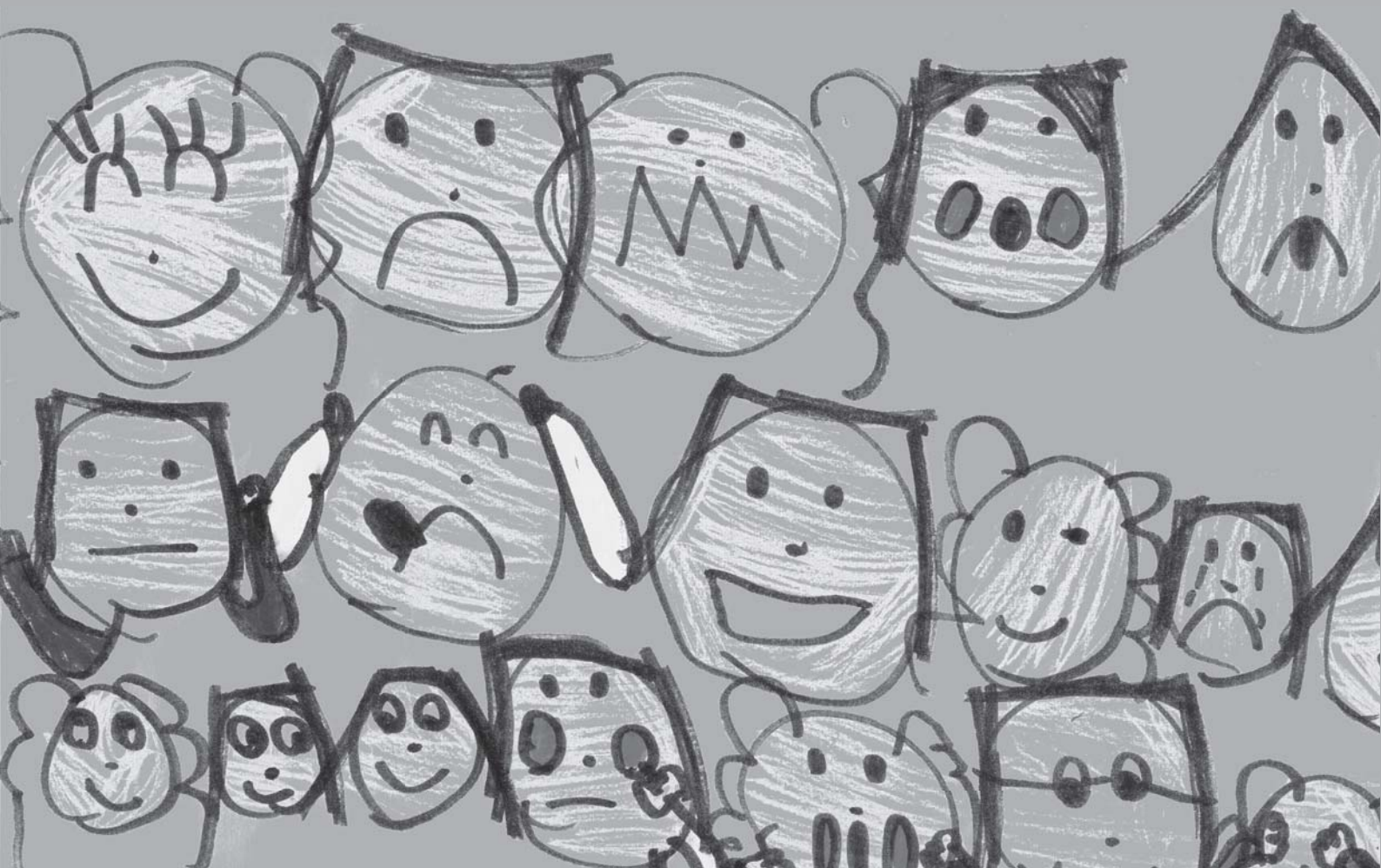
Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América latina

Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria

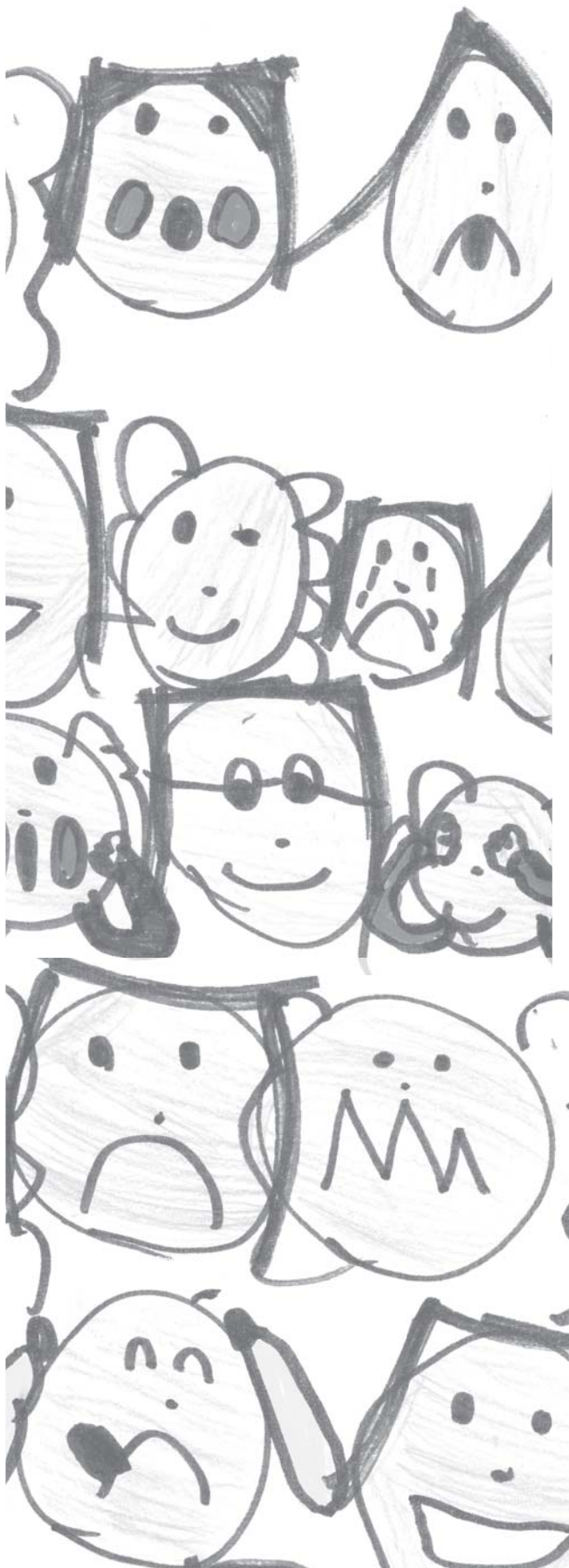


Documento de divulgación
latinoamericano. Niños, niñas y
adolescentes sin cuidados parentales en
América latina

Contextos, causas y consecuencias de
la privación del derecho a la convivencia
familiar y comunitaria



- Esta publicación fué realizada por el Proyecto Relaf, Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, en el marco de un acuerdo de cooperación con Aldeas Infantiles SOS Internacional.
- Con el apoyo de SKN. Kinderpostzegels.
- Se permite la reproducción total o parcial, citando la fuente.
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, junio de 2010.
- La reimpresión ha sido posible gracias a la cooperación de UNICEF, junio de 2011.



Índice de contenidos

→ Presentación	9
→ Introducción	7
→ 1. ¿Por qué en Latinoamérica hay niños y niñas que han perdido el cuidado de sus padres?	11
→ 2. ¿Cuántos son y dónde están los niños y niñas sin cuidados parentales?	18
→ 3. ¿Cuáles son las violaciones de derechos a las que son expuestos niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental?	27
→ 4. ¿Quiénes son (somos) los responsables? ¿Qué hacemos?	30
→ Conclusiones y recomendaciones provisionales	33
→ Glosario	37
→ Ficha Técnica	41

Presentación

“...es preciso esforzarse continuamente para responder a las condiciones de una sociedad en constante cambio y aceptar nuevos desafíos por el bienestar de los niños”.

- Hermann Gmeiner -

Los niños, niñas y adolescentes que por diversas razones viven sin el cuidado de sus padres o los que están en riesgo de perderlo son los más expuestos a la pobreza, discriminación y exclusión, factores que, a su vez, pueden hacerlos más vulnerables al abuso, explotación y al abandono.

A través de esta publicación intentamos hacer visible la realidad en la que viven miles de niños, niñas y adolescentes en Latinoamérica y de esta forma dar a conocer a distintas organizaciones, instituciones, gobiernos y a la sociedad civil sobre la situación de los mismos.

Esperamos que la información generada sea un insumo para el debate y puesta en agenda del tema, y así fomentar la construcción de buenas prácticas y políticas públicas que mejoren el bienestar y posibilidades de desarrollo de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental y/o en riesgo de perderlo.

Este trabajo nos permite contar con una herramienta y oportunidad de abogacía, para la promoción y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Conocer sobre su situación nos compromete a trabajar por mayores oportunidades, por mejorar las prácticas y la legislación relacionadas y por mayores recursos para su adecuada aplicación.

Los actuales esfuerzos de Aldeas Infantiles SOS están enfocados en el logro del objetivo estratégico de que 1 millón de niños y niñas crezcan en una familia que los y las cuide. Esto requiere focalizar los recursos

y desarrollar programas en lugares donde haya mayor necesidad y en las áreas que se pueda tener mayor impacto. Investigar y analizar la situación de la infancia en América Latina constituye un instrumento y un compromiso para definir áreas de acción, y es nuestra base para la toma de decisiones.

Asimismo esta publicación refuerza el principio de cooperación y nuestro convencimiento de que este camino no podemos transitarlo solos; sino que es en alianza con los estados, las distintas organizaciones y la sociedad civil además de los propios involucrados y comunidades que lograremos tener un mayor impacto. Tanto Aldeas Infantiles SOS como Relaf, compartimos una misma visión en lo que refiere al derecho de los niños, niñas y adolescentes a crecer en una familia y promover soluciones respetuosas de ese derecho.

Aldeas Infantiles SOS tiene el compromiso de profundizar los esfuerzos de investigación y análisis y esperamos en el futuro contar con los estados y otras organizaciones para ahondar en la temática y que este informe se fortalezca y enriquezca continuamente.

Atentamente,
Heinrich Mueller
Secretario General Adjunto para América Latina y el Caribe
Aldeas Infantiles SOS Internacional

Introducción

En América latina son miles los niños y niñas que carecen de cuidados parentales al no tener garantizada la condición básica del desarrollo infantil: la pertenencia a un grupo que sea capaz de reconocerlos en su singularidad, a la vez que les brinde afecto y respeto y satisfaga todos sus derechos.

Este documento se basa en el Informe latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América latina. Contextos, causas y respuestas, el que se realizó a partir de los informes de 13 países de la región. Los informes citados fueron encomendados por la organización internacional SOS para conocer el estado de situación de los niños sin cuidado parental o en situación de vulnerabilidad.

Aldeas SOS América latina y Relaf-Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar acordaron la realización del informe mencionado en el párrafo anterior, para el cual Relaf utilizó como fuente la información proporcionada por los investigadores de los distintos países que actuaron como consultores para Aldeas SOS, lo que permitió obtener un panorama regional sobre la cuestión. Los investigadores utilizaron en cada país lineamientos homogéneos para la recolección de información.¹

Una vez que los lineamientos de la investigación estuvieron definidos, la Relaf constituyó un equipo interdisciplinario que analizó, de modo crítico, el conjunto de los informes nacionales. El equipo estuvo constituido por una antropóloga, una socióloga, una trabajadora social y una licenciada en comunicación social. Todas las integrantes del equipo, así como su coordinadora, acreditan experiencia académica en investigación y en derechos de la infancia. Por otro

lado, se contó con una asistente, que es una estudiante avanzada de antropología. (Ver Ficha técnica al final de esta publicación).

La información obtenida fue complementada con bibliografía específica, así como con una descripción de los avances logrados en el campo de las políticas públicas destinadas a los niños, las niñas y las familias en situación de vulnerabilidad. (Para quienes deseen ampliar la información contenida en este documento, recomendamos la lectura del Informe latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América latina. Encontrarán allí tanto la fuente completa así como dos anexos de interés: "Resumen de bibliografías" y "Compromisos en eventos internacionales").

Los técnicos contratados por Aldeas SOS responsables de los informes nacionales, cuentan con probada experiencia en investigación, pertenecen a diversas disciplinas y han aplicado una metodología variada: recopilación de la información estadística de las fuentes disponibles en sus países; grupos focales con "personas clave"; entrevistas con decisores, niños, familias, etc. Los resultados de la tarea emprendida son de gran relevancia si se tiene en cuenta la falta de información sistematizada sobre la cuestión.

Los países relevados fueron: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

Una vez finalizada la versión preliminar del mencionado informe latinoamericano por parte del equipo de investigadores coordinados por Relaf, expertos internacionales analizaron el material y realizaron aportes para su mejoría. Su generosa y comprometida labor permitió ajustar algunos de los aspectos trabajados. Así es como se han incorporado a este documento los aportes de Rosa María Ortiz, miembro del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas; Erica Brasil, investigadora de la Universidad de Nottingham, Inglaterra; Christina Baglietto y Cécile Maurin, del Centro Internacional de Referencia del Servicio Social Internacional y Maria Eugenia Villarreal, de ECPAT -End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes para América latina.

¹ *Template for Country Rights Situation Analysis Of young people ageing out of care. SOS Children's Villages. Country Rights situation analysis of young people ageing out of care. Documento complementando con: Guidelines for National Associations -STATUS OF CHILDREN- Child Rights Based Analysis on children without parental care or at risk of losing parental care. Los mismos instrumentos han sido aplicados en 10 países Bálticos: Azerbaijan, Armenia, Georgia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Hungría, Kosovo, Kyrgyzstan, Macedonia y Polonia. En la región báltica se obtuvo el documento de la Oficina Continental de SOS en los países Bálticos: "General trends derived from the country situation analyse", mayo de 2008.*

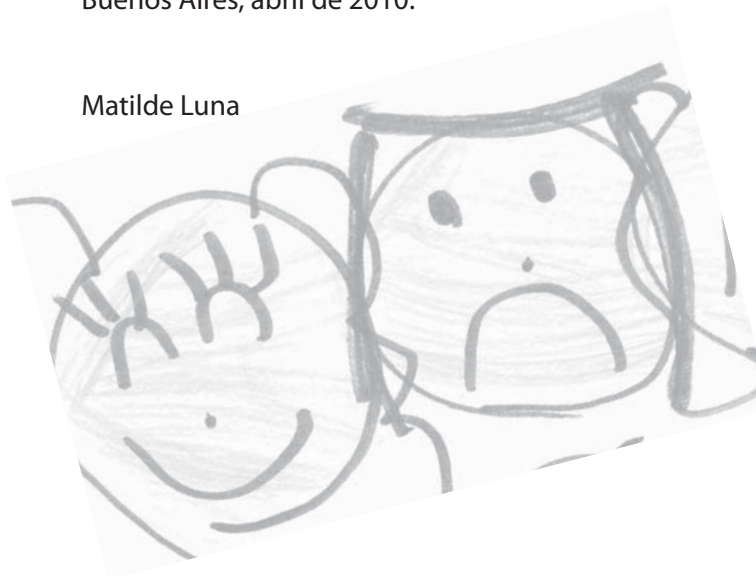
Es necesario recalcar que, con respecto a muchas de las variables que se pretendía analizar, hay una ausencia total de datos tanto oficiales como de organizaciones académicas u organizaciones dedicadas a la protección de derechos de la infancia en buena parte de la región. Por esta razón se podrá observar en el informe latinoamericano así como en este documento la falta de información clave en algunos de los 13 países estudiados. No obstante ello, y teniendo siempre como telón de fondo la situación de niñas y niños latinoamericanos, debe considerarse como un gran avance lo que hemos obtenido: un panorama general sobre la vigencia de uno de los derechos fundamentales, el derecho a contar con cuidados parentales, una de las dimensiones basales del derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

Es nuestro deseo que este documento sirva como fuente de información tanto para quienes están relacionados con el cuidado alternativo de niños y niñas como para quienes, desde distintos sectores, son actores clave en la visibilización, la sensibilización y la implementación de respuestas adecuadas: los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto.

Esperamos que, aun con sus limitaciones, contribuya al conocimiento, la reflexión y la puesta en práctica de mejores opciones de cuidado para el goce efectivo del derecho a vivir en familia y comunidad.

Buenos Aires, abril de 2010.

Matilde Luna



1. ¿Por qué en Latinoamérica hay niños y niñas que han perdido el cuidado de sus padres?

Los motivos de la falta de cuidado parental son múltiples, variados y complejos, así como lo son las consecuencias de esta situación sobre la vida de los niños².

Para identificar las causas que generan la pérdida del cuidado parental en los niños es necesario remitirnos a las principales problemáticas políticas, económicas, sociales y culturales que viven los países de la región. De este modo podemos agrupar las causas dentro de los siguientes conjuntos de problemáticas: **políticas**, tales como los conflictos bélicos y las migraciones forzadas por situaciones de esta índole; **económicas**, que generan también otro tipo de migración, así como devienen en numerosas situaciones de vulnerabilidad familiar tales como la falta de acceso a salud, educación y vivienda, desnutrición de adultos y niños, las que, a su vez, están íntimamente vinculadas con **problemáticas sociales y culturales** como violencia familiar, adicciones, trabajo infantil y explotación sexual comercial, a las que se suman situaciones de discriminación ante la discapacidad y el origen étnico de la población.

Los niños que actualmente no gozan de cuidados parentales han formado parte, con anterioridad, de un grupo en situación de riesgo. La información sistematizada y resumida aquí en sus lineamientos principales demuestra que existen numerosas e identificables causas de pérdida de cuidados parentales, a través de las cuales puede establecerse cuál es la población de niños, niñas y adolescentes que está en riesgo de perder dichos cuidados al verse sometida a este flagelo.

Primero veremos el contexto de las causas para luego enumerarlas y describirlas.

² Cuando decimos niños, nos referimos a niños, niñas y adolescentes. Ver glosario.

1. Relación entre la falta de cuidados y la situación de pobreza

América latina es un continente que se caracteriza por una profunda **desigualdad económica y social**, tanto entre los países como al interior de cada uno de ellos, disparidad que se ha incrementado en las últimas décadas. Otra característica que identifica a la región es la gran porción de población que vive bajo la línea de **pobreza**, superando en promedio el 30% de la población total (ver mapa al final del apartado 1).

La pobreza y la desigualdad están identificadas como las principales causas de pérdida o riesgo de pérdida de cuidados parentales en la población infanto-juvenil. En este punto es imprescindible comprender que si bien la **pobreza** está identificada como causa principal de la problemática estudiada, esto no permite establecer una relación lineal entre niños, niñas y adolescentes pobres y aquellos carentes de cuidado parental.

La relación entre pobreza y falta de cuidado parental es más dinámica y compleja. No son sólo los niños pobres los que están expuestos a la pérdida o riesgo de pérdida de cuidados parentales. Problemáticas como HIV, adicciones y violencia intrafamiliar no son exclusivas de sectores pobres, aunque en estos sectores son más visibles. Entre otros motivos, porque sus integrantes son quienes recurren a los mecanismos estatales para lograr algún tipo de ayuda que les permita salir de tales situaciones. En el caso de los sectores no pobres, el acceso a ayudas profesionales, tanto de salud como de educación, se realiza por canales privados, por lo que no se hallan incluidos en las estadísticas que el Estado realiza acerca de estas situaciones, a partir de datos provenientes de las instituciones públicas.

Asimismo es importante destacar que los sectores pobres de las sociedades latinoamericanas padecen más problemas sociales por estar vinculados a las enormes dificultades que encuentran en el acceso a los servicios públicos que los Estados deberían garantizar a toda la población, como educación, salud, vivienda y trabajo.

Todas las situaciones problemáticas vinculadas al riesgo de pérdida del cuidado parental se repiten cuando analizamos la causas de la pérdida ya consumada, lo que nos lleva a destacar la necesidad

de estudiarlas pensando en medidas de prevención, protección y fortalecimiento familiar que eviten el estado de vulneración que significa para la infancia carecer de cuidados parentales.

2. Identificación de causas y condiciones que padecen niñas y niños sin cuidado parental

→ *Concentración demográfica en las zonas suburbanas*

» En las grandes ciudades de América latina, las zonas precariamente urbanizadas reciben las denominaciones de "villa miseria", "barrios", "favelas", "pueblos jóvenes", "asentamientos urbanos", entre otras.

En el análisis de la región se observa que las zonas rurales son las que presentan mayores índices de pobreza extrema en forma absoluta. Esta situación genera migraciones internas, de las zonas rurales a las grandes ciudades, por lo cual se conforman "anillos" alrededor de las capitales o ciudades importantes, donde se asienta numerosa cantidad de familias.

Esta migración del campo a la ciudad se debe a la búsqueda de formas de subsistencia, dado que en los sectores suburbanos existe mayor posibilidad de acceso a algún tipo de vivienda, establecimientos escolares, centros de salud y, sobre todo, hay mayores posibilidades de obtener empleos temporarios, informales, así como diversas estrategias de supervivencia. En esta dinámica de los grandes conglomerados suburbanos viven tanto adultos como niños y adolescentes.

Este fenómeno trae aparejadas, a su vez, otras problemáticas, propias del hacinamiento, tales como nuevas enfermedades, adicciones, conflictos con las fuerzas de seguridad o militares, dependiendo de cada país, por su condición de "ilegales" o "usurpadores de terrenos o espacios públicos", etc.

En estas migraciones internas y adversas condiciones de convivencia, suceden frecuentes separaciones de los niños y niñas de su familia de origen.

→ *Dificultades en el acceso a la salud. Impronta del VIH/SIDA*

- » **Ecuador:** entre 2002 y 2008 se estima que el número total de personas con VIH/SIDA asciende a 9.270 personas (hombres: 5.972; mujeres: 3.298), de las cuales 212 son niñas y 258 niños, que representan el 2,29% y 2,78%, respectivamente.³
- » Los países de la región donde hay mayor número de muerte de adultos por VIH/SIDA son los más pobres en términos absolutos: **Haití, Nicaragua y Guatemala.**

El VIH/SIDA es causa de pérdida de cuidados parentales y, a su vez, una de las características de los niños, niñas y adolescentes que ya han perdido el cuidado de sus padres por ser portadores del virus. Es decir que esta causa tiene dos dimensiones: los adultos enfermos de VIH/SIDA, que no pueden cuidar de sus niños y niñas, y los propios niños y niñas infectados con esta enfermedad, situación que es creciente y difícil de visibilizar en la región.

El VIH/SIDA es una de las principales causas de orfandad en los niños y niñas de la región, aunque se trata de una enfermedad que puede ser controlada cuando se garantiza el acceso a los centros de salud y medicamentos necesarios.

→ *Niños, niñas y adolescentes huérfanos*

- » **Colombia:** según un informe de 2005, serían 835.410 niños, niñas y adolescentes huérfanos. Por las dificultades encontradas para su relevamiento se considera que la cifra es mayor.
- » **Honduras:** tiene un total de 190.982 huérfanos a nivel nacional. De ellos, son huérfanos de padre y madre 9.489 (5%); huérfanos de madre 51.357 (26,9%) y huérfanos de padre 130.136 (68,1%). De los niños y niñas huérfanos, el 52,8% reside en el área rural y el 47,2% en el área urbana.
- » **México:** se estima que hay 1.600.000 niños y niñas huérfanos y que al menos 40 mil lo son a

³ Todos los datos de este documento han sido extraídos del *Informe latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América latina. Contextos, causas y respuestas*. Para los interesados en acceder al informe completo, consultar en www.relaf.org

causa del VIH/SIDA.

- » **Venezuela:** cuenta con 480.000 niños y niñas huérfanos
- » **República Dominicana:** ascienden a 120.500 los niños y niñas huérfanos.

La orfandad es causa de pérdida de cuidados parentales. Gran cantidad de niños alojados en instituciones son huérfanos y no se les restituye el derecho a vivir en familia cuando han perdido la propia.

Sin embargo, en muchas de las situaciones de pérdida de cuidados parentales son las propias familias extensas y comunidades a las que pertenecían los niños y niñas las que asumen el cuidado, asegurando su permanencia en los grupos a los que con anterioridad se encontraban vinculados.

La orfandad es una problemática derivada de otras, como la desnutrición y la subalimentación, las enfermedades y las dificultades de acceso a la salud, las catástrofes naturales, los conflictos armados de baja intensidad, como guerrilla y disputas generadas por el narcotráfico, que ponen en riesgo la vida de las personas.

Como principales causas de orfandad se ubican, en la mayoría de los países de América latina, el VIH/SIDA y las situaciones de violencia social, tanto entre grupos antagónicos como con las fuerzas de seguridad.

→ *La vida en familias monoparentales*

- » En **Haití**, la conformación de familias monoparentales es identificada por los expertos como la principal causa de riesgo para la pérdida de cuidados parentales. El 32% (1.499.308) de los niños, niñas y adolescentes está en riesgo de perder completamente el cuidado parental, y la mayoría de ellos pertenece a una familia con un solo progenitor.
- » En **Paraguay**, del total de niños en riesgo de perder el cuidado de sus padres, el 25% vive sólo con su madre y el 11% sólo con su padre.

Esta es una realidad vinculada fuertemente a problemáticas de salud, enfrentamientos bélicos

y/o violencia social, que ponen en riesgo la vida de los adultos, a lo que se suma el desmembramiento de las familias por el abandono por parte de los varones de sus hogares conyugales. Se señala que la ruptura de los vínculos está relacionada tanto con los conflictos devenidos del estrés que genera la escasez de recursos económicos, como con las dificultades en el desarrollo emocional, que impide afrontar las situaciones de conflicto entre los adultos, la comprensión de los hijos adolescentes y brindar el sostén necesario a los niños, entre otras. A esto se suman las problemáticas vinculadas a cuestiones de género, como lo es el mandato “cultural” por el cual “los hijos son responsabilidad de las madres”, quienes “deben” permanecer para su cuidado, a riesgo de ser consideradas “inhumanas” si no lo hacen, adjetivo que no es utilizado en el caso de los padres que no asumen el cuidado de sus hijos.

La inequidad de género tiene mucho peso en esta región, persistiendo sobre las mujeres una sobreexigencia a partir del “mito del instinto maternal” y la legitimación del abandono y la violencia ejercida por los varones en un contexto de fuerte machismo.

Las familias monoparentales, conformadas mayoritariamente por mujeres al frente del hogar, son propensas a mayores situaciones de vulnerabilidad entre los niños, niñas y adolescentes, que suelen pasar más tiempo solos en las casas mientras sus madres trabajan fuera, así como padecen la escasez de ingresos en la familia, lo cual requiere, en muchos casos, de la movilización de éstos en busca de dinero, ya sea a través de trabajos precarios, de la mendicidad, o de formas de explotación comercial, incluida la explotación sexual. En este contexto, niños y niñas están expuestos a perder el cuidado de su familia.

→ Embarazo adolescente

- » El informe de **Chile** destaca que alrededor del 23% de las mujeres en control de embarazo son adolescentes.
- » En el caso de **Nicaragua** representa el 44,6% y en **El Salvador**, los embarazos adolescentes constituyen 124 de cada mil.

El embarazo adolescente en la región es también causa de pérdida del cuidado parental. Algunas de las

situaciones relevadas en los países son: adolescentes como jefes de hogar, situaciones de violencia familiar como consecuencia del embarazo, y abandono por parte de las adolescentes de sus hogares a raíz de la reprobación de sus padres.

Según estudios sobre esta problemática, las adolescentes de sectores pobres tienen mayores posibilidades de quedar embarazadas por varios motivos: falta de información sobre métodos anticonceptivos, falta de acceso a éstos, falta de conocimiento respecto de la planificación familiar, falta de contención familiar, y falta de perspectiva de futuro que no sea ligado a la maternidad.

En relación con este último punto, se ha observado que las adolescentes que quedan embarazadas, en algunos casos, han deseado su embarazo, dado que es la única forma consciente o inconsciente en la que estas mujeres dan un significado a su existencia, a partir del mandato cultural de la maternidad.

Por otro lado, cabe destacar también que hay niveles cada vez más altos de sexualidad temprana, así como de embarazos de niñas y adolescentes vinculados a la violencia y el abuso.

Es importante abarcar este tema en toda su complejidad y diversidad: existe una numerosa cantidad de adolescentes embarazadas que permanecen en sus hogares, con o sin sus parejas, y que son acogidas por sus familiares (padres, madres, abuelas, tíos, etc.), quienes acompañan este proceso, y las suman al grupo de adultos y niños que ya habitan esos hogares.

Aparecen, entonces, la familia y el grupo de pertenencia nuevamente como un factor “protector”, capaz de evitar que esas adolescentes y sus hijos carezcan de cuidados parentales, lo cual nos lleva a considerar, una vez más, la importancia de actuar a favor de estos grupos familiares llamados “ampliados”.

→ Trabajo infantil y/o explotación sexual y comercial

- » **En Chile** se indica que 238.187 niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años trabajan. De ellos, 106.676 (44,9% del total) lo hacen en condiciones inaceptables (Ej.: niños de 11 años o menos, niños de 12 a 14 años que

abandonaron los estudios, niños de 12 a 14 años que realizan trabajos por 14 horas o más a la semana), y 68.000 son menores de 15 años. Un total de 88.428 (37,1%) niños, niñas y adolescentes realizan trabajos en condiciones aceptables y 42.083 (17,6%) realizan tareas domésticas por al menos 21 horas semanales, de los cuales el 85% son mujeres. Estas cifras, por demás importantes en cuanto a la población total de niños, niñas y adolescentes del país, no contemplan el número de los que trabajan y viven en las calles o instituciones. Tampoco incluyen la declaración “anónima”, por ponerle un nombre, de parte de niños, niñas y adolescentes respecto de las llamadas “peores formas de trabajo infantil”, como lo son el comercio sexual y el tráfico de drogas.

Por otro lado, el trabajo agrícola de temporada es desarrollado por menores de edad, en su mayoría varones, de 5 a 14 años (los que suman 12.678 y representan el 70,5% del total de los involucrados en este tipo de trabajo).

- » **En Colombia** preocupan los 14.887 niños y niñas que figuran como empleados domésticos. Este fenómeno empieza a encontrarse desde los 5 años de edad.
- » **En México**, la estimación del número de víctimas de explotación sexual y comercial infantil asciende a 80.000.

Un importante porcentaje de los niños que han perdido o están en riesgo de perder el cuidado parental está inmerso en alguna forma de trabajo o explotación infantil.

Este aspecto tiene diversas dimensiones a tener en cuenta. En los sectores más pobres de la población está fuertemente vinculado a la necesidad de subsistencia, y como integrantes de la familia, los niños salen a buscar la forma de subsistir diariamente.

Sin embargo, el trabajo infantil está naturalizado y aceptado como parte de la economía familiar en ciertos sectores en los que las situaciones son menos críticas: tal es el caso de las zonas rurales donde la mayoría se concentra en el trabajo agropecuario, en ocupaciones tales como recolección, siembra, venta de productos agrícolas y cuidado de animales.

También existe en la región una aceptación cultural muy importante sobre el trabajo doméstico de los menores de edad, tanto en el seno de la propia familia como en otros hogares.

La explotación infantil encubre un dramático fenómeno delictivo: muchas veces son los propios padres quienes “entregan” a los niños, niñas y adolescentes.

→ *Dificultades en el acceso a la educación*

- » **Ecuador:** del total de jóvenes de 13 a 18 años, sólo el 24% está cursando o ha terminado la primaria, el 25% la secundaria y el 3,2% la universidad.
- » **Nicaragua:** de los adolescentes entre 12 y 17 años, sólo 4 de cada 10 acceden a la escuela.

La dificultad para acceder a la educación formal es una característica del grupo de niños, niñas y adolescentes en riesgo de perder el cuidado parental, así como lo es la baja escolarización de sus padres. Y también es causa de pérdida de cuidados parentales, cuando para poder asistir a un establecimiento educativo los niños deben migrar a otras ciudades que cuentan con éstos y así quedan al cuidado de familiares lejanos o amigos de la familia.

En **Paraguay** se ha detectado que éste es el principal motivo por el cual niños, niñas y adolescentes viven en casas de otros parientes, o incluso de no parientes.

La relación entre educación y pérdida del cuidado parental será retomada en mayor profundidad en el apartado sobre derechos vulnerados de este mismo documento.

→ *Uso de drogas, conflicto con la ley, violencia intrafamiliar, abusos y paternidad irresponsable*

- » En **México**, en una consulta realizada en el año 2000 en la que participaron 4 millones de niños entre 6 y 17 años, el 28% de los niños y niñas entre 6 y 9 años dijeron que son tratados con violencia en sus familias.
- » En **El Salvador** se identifica que el abuso infantil en sus diversas expresiones (físico, emocional o sexual) es el segundo motivo de ingreso de niños, niñas y adolescentes a centros de atención, y representa el 16,6% del total de casos atendidos entre 2004 y 2006.

Estas problemáticas aquí agrupadas, con cierta frecuencia se presentan simultáneamente.

Son fenómenos sociales muy complejos y diversos, a veces conectados entre sí. A partir de los datos registrados en las investigaciones de los países de Latinoamérica podemos resaltar la necesidad de ahondar en la violencia familiar, sus causas y consecuencias, para poder abarcar todas las variables que la conforman como problemática. Para ello, hemos agrupado aquí, junto a la violencia familiar, las categorías de uso de drogas, conflicto con la ley, abusos y paternidad irresponsable.

La paternidad irresponsable debe ser contextualizada dentro de hogares donde conviven diversos conflictos sociales y vinculares: adicciones como consumo de drogas o alcohol, situaciones de conflicto con la ley penal, deterioro de la salud mental.

En algunos países se ha descrito también que las familias conviven en sociedades donde la violencia policial y política es manifiesta.

Ante esta situación es imperioso no realizar una “demonización” de los sectores pobres de las sociedades latinoamericanas, sino, por el contrario, entender cuáles son las condiciones de vida que los Estados no están garantizando a sus ciudadanos, que dan lugar, entonces, a situaciones extremas, y cultivar, en su reemplazo, una estrategia preventiva y no punitiva como primera y a veces única respuesta.

→ *Adolescencia y pérdida de cuidados parentales. Niños, niñas y adolescentes “jefes de hogar”*

- » En **Colombia** se verifica que, tal como lo señala la encuesta nacional de demografía, ENDS, la proporción de niños que vive con ambos padres va disminuyendo a medida que aumenta su edad, a la vez que aumentan los que viven sólo con uno de los padres. A su vez, aumenta con la edad la cantidad de niños huérfanos. Mientras que en la franja de 2 años se encuentra un 0,9 % de niños huérfanos, en la franja de 10 a 14 años hay un 8,9 % de huérfanos sobre el total de la población de esa edad. Finalmente, la citada encuesta señala que un total de 44.595 adolescentes son “jefes de hogar” en tanto 76.278 fueron identificados como “cónyuges del jefe de hogar”, de los cuales 3.147 tienen menos de 14 años.

La pérdida de cuidados parentales ocurre, con mayor frecuencia, en la franja etaria correspondiente a los adolescentes.

Con recurrencia en los países de América latina se

describe el fenómeno de los niños y adolescentes que huyen de sus hogares por ser víctimas de violencia, maltrato y carencia de condiciones básicas de supervivencia. Esto genera un importante número de niños, sobre todo entre 10 y 14 años, que se van de sus hogares y viven sin cuidados parentales, en muchos casos, en situación de calle, y en otros, hacinados en zonas suburbanas. Muchos de éstos son padres a temprana edad, y reproducen en sus hijos su propia situación de falta de acceso a derechos.

En el caso de adolescentes jefes de hogar, son ellos los que toman la responsabilidad de cuidar de niños y niñas, ya sean hermanos menores, hijos u otros niños con los cuales están vinculados.

Las situaciones que llevan a los adolescentes a convertirse en jefes de hogar son variadas: una, que hemos analizado anteriormente, es el embarazo adolescente, lo que lleva, en muchos casos, a conformar una familia y constituirse así en jefes de hogar a temprana edad. En otras ocasiones, los adolescentes se constituyen en jefes de hogar ante el abandono, la muerte o la migración de los padres o adultos con los cuales convivían.

→ *Catástrofes naturales*

- » **México** ocupa el lugar 12 en el ranking mundial de países propensos a sufrir catástrofes naturales: murieron casi 10 mil personas de 1986 a 2006 debido a éstas.
- » En **Haití**, el terremoto del 12 de enero de 2010 arrojó una cifra calculada en 200.000 muertos en su ciudad capital, Puerto Príncipe.

Las catástrofes naturales crean condiciones absolutamente adversas para niños y niñas en particular, pues son víctimas fáciles de la trata y el tráfico, y están altamente expuestos a la orfandad por fallecimiento o pérdida de sus padres. Países como Guatemala, México, Haití, Chile y Perú han sufrido sucesivas catástrofes naturales de las cuales no se han recuperado totalmente. Y las condiciones de pobreza previa limitan la posibilidad de contar con una infraestructura capaz de asumir los cuidados en situación de emergencia. Como quedó demostrado en Haití, la cooperación internacional puede estar digitada por aliados nacionales que apuntan a sacar provecho de la situación de caos y extrema necesidad que afecta a los mencionados niños y niñas.

→ Migración

- » **México** registra grandes movimientos migratorios hacia Estados Unidos de mujeres, niños y adolescentes, siendo que los menores de edad, en muchos casos, se desplazan sin sus familiares. Durante 2007, 35.543 de ellos cruzaron la frontera.
- » En **Colombia** se calcula que 2.414.269 personas, de las cuales el 35,6% son menores de 17 años, han sufrido el desplazamiento forzoso de sus lugares de origen hacia otras zonas del territorio nacional como consecuencia de la violencia armada que sufre el país.
- » **República Dominicana** es tanto un país del cual emigran muchos menores de edad así como un país receptor de migraciones provenientes de Haití, cuya población, profundamente castigada por una situación social de extrema pobreza y la reiteración de desastres naturales, se traslada constantemente hacia territorio dominicano a través de la frontera.
- » **Ecuador y Honduras** acusan un alto número de niños que tiene a sus padres en el exterior y vive del dinero que éstos envían. En el caso de Honduras, el 20% de los niños que no viven con sus padres padecen esta situación.

Las personas migrantes sufren condiciones adversas en los países en los que se insertan. La discriminación es una de las más importantes ya que dificulta la plena integración. La falta de documento de identidad los convierte, a su vez, en "ilegales", por lo cual acceden casi exclusivamente a empleos marginales y no cuentan con acceso a servicios públicos como salud y educación.

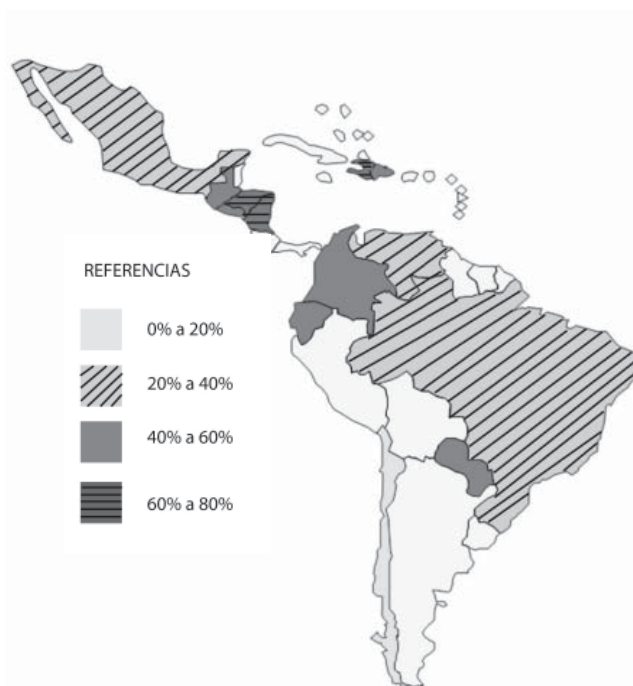
La faz económica de la problemática es otra de las condiciones adversas de los migrantes, que se advierte claramente en el envío de remesas a aquellos integrantes de la familia que quedan en los países de origen.

→ Pobreza e indigencia

América latina presenta altos índices de **pobreza**: 20,3% de la población total es pobre y 12,9% indigente,⁴ alcanzando a miles y miles de niños. Lo

que llega a niveles aún más altos si se considera el fenómeno de la "infantilización de la pobreza", que expresa que la mayoría de los pobres son niños y niñas.

El índice mencionado en el párrafo anterior corresponde al promedio entre los países de la región; en el caso de **Honduras, Nicaragua y Haití**, más del 50% de la población está actualmente en situación de pobreza.



Fuente: Panorama social de América latina 2008, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países (CEPAL).

La **desigualdad** y la **pobreza** son señaladas por los investigadores de los 13 países como dos de las causas principales de la pérdida del cuidado parental o del riesgo de perderlo, para niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, en algunos países estas causas son citadas como excluyentes.

La mayoría de los países latinoamericanos han sido atravesados, en décadas recientes, por gobiernos dictatoriales de mayor o menor duración, y en la década del '90, por gobiernos neoliberales que han implementado políticas de ajuste económico que profundizaron exponencialmente los niveles de pobreza e indigencia, agudizando la mala distribución de la riqueza entre la población, lo cual tiene un impacto directo en niños, niñas y adolescentes. Por esto, si bien la relación entre pobreza y falta de cuidados no es lineal, es claramente identificable que

⁴ CEPAL, *Panorama social de América latina 2008*.

las familias pobres están en mayor riesgo de padecer su desintegración como producto de la lucha por la supervivencia y la falta de goce de sus derechos humanos, sociales, culturales y políticos.

2. ¿Cuántos son y dónde están los niños y niñas sin cuidados parentales?

En América latina existe un gran déficit de datos y de información confiable que permita conocer la situación y elaborar políticas sociales, su seguimiento y evaluación.

A pesar de este déficit, en los estudios sistematizados se evidencia “como punta del iceberg” un gran número de niños, niñas y adolescentes que carecen de cuidados parentales.

La problemática que hoy denominamos “niños sin cuidado parental o en riesgo de perderlo” engloba un sinnúmero de situaciones en las cuales, de manera total o parcial, los niños carecen de un referente adulto, que perdure en el tiempo, que sea el vínculo para su sostén y cuidado.

Así como son diversas las causas de la falta de cuidados parentales, también lo son las situaciones en las que se encuentran los niños que carecen de éstos.

Muchos de ellos se encuentran separados de sus padres por medidas tomadas por las autoridades de infancia, e incluidos en un determinado tipo de cuidado alternativo formal. También pueden estar en cuidado alternativo de modo informal, en cuyo caso se produce por un “acuerdo privado” entre los adultos que ceden el cuidado y los que lo asumen.

Cuando es formal tiene como objetivo la protección del niño, y se decide la separación para resolver el problema que la motivó (cese del maltrato, asunción de responsabilidades de los padres, etc.) y el niño retome la convivencia con su familia de origen; o bien se decide una medida definitiva diferente (por ejemplo, la adopción).

Sin embargo, surge de las investigaciones que niños y niñas suelen permanecer indefinidamente separados sin definirse medidas seguras, estables y apropiadas. Por otro lado, como se verá más adelante, muchos de



ellos no están incluidos en ningún tipo de cuidado alternativo informal o formal: son los niños y niñas en situación de calle o que se desempeñan como “jefes de hogar”.

Si bien la falta de datos no logra dar cuenta de la cantidad real de niños sin cuidados parentales, la información disponible nos permite una aproximación cuantitativa a la problemática. Para ello, ofrecemos algunos ejemplos.⁵

- » En **Colombia**, una tercera parte de los niños vive sólo con uno de sus padres y más de 1.100.000 no vive permanentemente con ninguno de ellos.
- » En **Ecuador** se estima que el 8,65% de los niños del país (490.383 niños) no viven con sus padres.
- » **México** ha reportado un total de 412.456 niños privados de cuidado parental (1,09% de la población infantil), aunque este número puede ser aun mayor, pues el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas ha hecho observaciones al Estado mexicano sobre la falta de datos respecto de la cantidad de niños en esta situación.
- » En **Nicaragua**, según la última Encuesta en Demografía y Salud (ENDESA), sobre una población de 1.933.118 niños, niñas y adolescentes, 676.591 (35%) menores de 15 años, que viven en áreas urbanas, no viven con su padre; 483.279 (25%) sólo viven con su madre, y 193.311 (10%) no vive con ninguno de los dos.
- » En **Paraguay**, según el censo 2002, son 289.000 los niños que no viven con sus padres, lo cual representa el 12,12% de la población infantil total. Otro dato del mismo censo indica que 588.000 niños viven en un hogar cuyo jefe no es ni su padre ni su madre. Dentro de ellos, 299.000 son nietos del jefe de hogar, lo cual no necesariamente implica que su padre o madre vivan bajo el mismo techo. Y, además, 155.000 viven con otro familiar o un no familiar, de los cuales 11.000 son hijos de empleadas domésticas, que viven

con sus madres en las casas donde ellas trabajan. De estos 11.000, 1.300 tienen entre 0 y 6 años.

- » El escenario es aún más crítico en **República Dominicana**, país que ha reportado un total de 580.781 niños menores de 15 años privados de cuidado parental para el año 2007, lo cual representa el 18,8% de la población infantil del país.

¿Cuáles son las características predominantes de los niños sin cuidado parental?

Las estadísticas indican que hay niños sin cuidado parental en todas las franjas etáreas, aunque a medida que aumenta la edad aumenta también la cantidad de niños huérfanos, en instituciones o en situación de calle.

En algunos países también se encuentran alojados en instituciones niños de grupos étnicos que padecen discriminación, tal como es el caso en Brasil de los afrodescendientes.

- » La mayor concentración de niños sin cuidado parental en **Colombia** se da en el grupo etéreo de 10 a 14 años, que representan el 11,2% de la población infantil total. Los niños entre 5 y 9 años sin cuidado parental son el 8,2% de la población infantil, luego se ubican los niños de 2 a 4 años con el 5,2% y, por último, un 1,6% de niños sin cuidado parental corresponde a menores de 2 años. Respecto de su condición socioeconómica, el 9,8% de los niños del nivel más bajo no convive con ninguno de sus padres, mientras que en el nivel más alto la cifra es de 5,7%.
- » En **Ecuador**, el 47,85% de los niños privados de cuidado parental tiene entre 13 y 18 años, seguido por el 41,79% que tiene entre 5 y 12 años y luego el 10,36% que tiene de 0 a 4 años de edad.
- » Un estudio del **Brasil** del año 2004 reveló que una gran proporción de niños alojados en las instituciones eran negros, adolescentes y varones. A su vez, las personas que allí deseaban adoptar, según ese estudio, preferían niñas, bebés y blancas.

⁵ Recordamos que todos los datos incluidos para ilustrar lo descrito en este documento fueron extraídos del *Informe latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América latina. Contextos, causas y respuestas*. Para los interesados en acceder al informe completo, consultar en www.relaf.org

El mal uso del cuidado alternativo de niños y niñas

Como quedó dicho, los niños y niñas pueden ser incluidos en algún tipo de cuidado alternativo formal, sea en las múltiples modalidades de la institucionalización, sea en acogimiento familiar.

Ahora bien, como muestran los ejemplos resaltados, aunque no excluyentes, se caracterizan situaciones en las que hay un mal uso del cuidado alternativo, es decir, éste no responde a una necesidad del niño ni ha sido prevenida la separación de su familia de origen, tal como se establece en los procedimientos previstos en la Convención de los Derechos del Niño y en las recientemente aprobadas *Directrices de las Naciones Unidas sobre el cuidado alternativo de los niños*.

» Según los expertos de **Honduras**, hay una tendencia de las autoridades de ese país a la institucionalización y acogimiento de niños y niñas en programas públicos y privados, y a su separación de los vínculos familiares por factores que, en principio, deberían haber recibido un tratamiento preventivo y encaminado a responsabilizar a los padres y no a culpabilizar y victimizar al niño, tales como: mala conducta, indisciplina, pobreza, desavenencias familiares, abandono del hogar, entre otros. Además agregan que el recurso de la institucionalización puede estar basado en la ausencia de programas de prevención de factores de riesgo, de apoyo a las familias, y programas temporales de acogimiento, mientras el caso particular es investigado y la medida definitiva es considerada por la autoridad competente.

» En **Nicaragua**, la mayoría de los niños institucionalizados tienen familia y están vinculados a ella, por lo que su derecho a vivir

en familia y comunidad está siendo vulnerado. Las razones de su institucionalización son variadas: las madres de estos niños cumplen largas jornadas laborales que les impiden estar en su casa cuidándolos, o han tenido que migrar por falta de trabajo, o han decidido que su hijo/a viva en la institución por el acceso a la escuela, entre otras. La situación descrita muestra claramente la falta de recursos para que las familias puedan hacerse responsables del cuidado de sus niños.

» Expertos de **Colombia** resaltan que muchos niños transcurren su niñez y cumplen la mayoría de edad en instituciones de protección con lo que esto puede significar, en términos psicosociales, de construcción de lazos afectivos y de capacidades para la vida que les permitan su inclusión social.

» Especialistas de **México** señalan que se encuentra institucionalizado un sinnúmero de niños, niñas y adolescentes en albergues o centros de protección especial y hogares sustitutos de manera indefinida, algunos sin los debidos procedimientos ni garantía constitucional, atentando sustancialmente contra sus derechos humanos elementales. Las medidas de internación que aplica el Ministerio de Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN) deben ser transitorias, pero por falta de seguimiento se vuelven indefinidas y los niños se hacen adultos en los centros. La prolongada permanencia de los niños en los centros de internación, teniendo la mayoría familiares, constituye un indicador de que no se ha trabajado con las familias ni se han aplicado medidas alternativas a la institucionalización.

USO INADECUADO DEL CUIDADO ALTERNATIVO DE NIÑOS PRIVADOS DEL CUIDADO PARENTAL

Las medidas son indefinidas en el tiempo, por ausencia de seguimiento y de revinculación familiar.

Se toman decisiones sin el debido proceso legal vulnerando el derecho a ser escuchado de los niños, entre otros.

En la práctica los cuidados alternativos no se enmarcan en una perspectiva de derechos, sino que tienen un abordaje asistencialista.

Es frecuente que las instituciones se ubiquen en lugares lejanos a la familia y la comunidad de los niños."

No se han adoptado medidas que prevengan y eviten la separación (ayuda a la familia de origen).

Las causas de ingreso son ilegítimas: la pobreza y la orfandad las más notables.

Cantidad de niños institucionalizados en América latina. Por país



TOTAL: El número de niños en instituciones del conjunto de los países señalados es de 374.308. No es un número exacto (entre otras cuestiones, debido al subregistro), pero permite una aproximación cuantitativa.

⁶ Datos de los Informes Nacionales de Aldeas Infantiles SOS. Ver Ficha técnica en la página 39 de esta publicación.

Niños, niñas y adolescentes institucionalizados

- » UNICEF estima que 8 millones de niños en todo el mundo viven en instituciones (Pinheiro, P. S., *World Report on Violence against Children*, Nueva York, UNICEF, 2006).

Miles de niños de América latina forman parte de esos 8 millones. La cuestión de la institucionalización adquiere una relevancia particular pues se presenta como la principal respuesta instituida frente a la privación de familia por parte del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil.

Las instituciones son heterogéneas: desde aquellas que, recreando los hogares familiares, alojan a pequeños grupos, hasta las todavía vigentes “macroinstituciones”, que alojan a cientos de niños y niñas. Un caso gravísimo es el de las “casa cuna”: Aún existen en la región instituciones que alojan a bebés, a pesar de la evidencia del daño que la falta de cuidados maternos produce en los niños de primera infancia, afectando el desarrollo de la salud mental y física y dejando secuelas imborrables.

Si bien en la mayoría de los países se han iniciado procesos de desinternación y de mejoramiento de las instituciones, todavía las hay que alojan a cientos.

Las investigaciones demostraron que grandes proporciones de niños en las instituciones tienen padre y/o madre, los que no cuentan con las capacidades y recursos para afrontar el cuidado. Hay responsabilidades manifiestas en el abandono en el que están sumidas estas familias: la falta de apoyo desde las políticas públicas y la indiferencia social, que “naturaliza” el apartamiento del grupo de niños y niñas cada vez que son encerrados innecesariamente en las instituciones.

Existen características comunes a los niños institucionalizados en los países latinoamericanos.

El mayor porcentaje son púberes y adolescentes. La zona de procedencia preponderante es la urbana. La mayoría de los niños que están institucionalizados provienen de familias que están en situación de pobreza.

En cuanto al sexo, los porcentajes son bastante parejos, aunque en algunos de los casos hay una preponderancia por parte de las niñas.

- » En **Haití**, 187.413 niños y niñas, el 4% del total de la población infantil, están en instituciones, y son en su mayoría varones, llegando a una proporción del 69%, mientras el 31% restante corresponde a niñas.⁷
- » El 72% de los niños institucionalizados en **México** está en instituciones no gubernamentales que establecen acuerdos de cooperación con las unidades encargadas de la niñez nacionales y municipales. De este total de niños, el 58% son niñas y el 42% niños. Respecto de las edades, el 23% tienen entre 0 y 6 años y el 77% entre 7 y 17 años. Sólo el 1,1% de los niños institucionalizados tienen algún tipo de discapacidad.
- » Siguiendo los principios del Código de la Niñez de **Nicaragua**, sólo el 41% de los niños en instituciones deberían estar bajo un cuidado alternativo, mientras el restante 59% no deberían estarlo. Estos niños institucionalizados, cuyo derecho a vivir en familia y comunidad está siendo vulnerado, tienen familia y están vinculados a ella. Sin embargo, la situación descrita muestra claramente la falta de recursos para que las familias puedan hacerse responsables del cuidado de sus niños/as y la respuesta estatal es la institucionalización.
- » Según un estudio de UNICEF realizado en **Paraguay** en el año 2006, el principal motivo de ingreso en una institución es el abandono por parte de los padres (15%), orfandad (10%), pobreza extrema (10%), indigencia (6%) y maltrato intrafamiliar (7%). Un estudio cualitativo del año 2009 de la Secretaría de niñez y la ong Corazones por la infancia, se aplicó a una muestra de 807 niños en 16 instituciones. De ese conjunto, el 18 % tiene menos de 7 años. De ese 18 % el 23% no cuenta con documento de nacimiento y solo con el 13 % se trabaja con sus familias de origen. El 24 % son susceptibles a la adopción y con el 58% se debe iniciar trabajo de revinculación con familia de origen

⁷ Este dato de Haití, incorporado al *Informe latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América latina. Contextos, causas y respuestas*, es del año 2009, es decir, previo al terremoto de enero de 2010.

→ *Hacia la desinternación*

Se destaca que si bien hay mucho por hacer aún, varios países de la región latinoamericana han iniciado procesos para revertir el masivo y en casos innecesario ingreso a las instituciones. Algunos de ellos ya muestran resultados concretos. Algunos ejemplos:

- » **Chile** está desplegando políticas que promuevan la desinstitucionalización y eviten la separación de los niños de sus familias. Mientras que en 1990 el 62% de los niños asistidos por el Servicio Nacional de Menores estaban en instituciones, en el 2005 dicho porcentaje descendió a 26,3%.
- » **Brasil** ha instituido su “Plan Nacional por el derecho a la convivencia familiar y comunitaria”, así como lineamientos de políticas públicas de apoyo a las familias de origen.
- » **Paraguay** ha cerrado su centro gubernamental de alojamiento de bebés optando por el cuidado en acogimiento familiar y la agilización de las tramitaciones de adopción y revinculación con familias de origen en niños menores de 3 años.
- » **Uruguay y Brasil** han modificado sus leyes de adopción. Entre otros cambios, incluyen la obligatoriedad de trabajar con las familias de origen y en el caso de decidirse la adopción, la misma debe ser agilizada. Esto restringe las largas estadias en las instituciones, sin definición “de fondo” de las situaciones de los niños y niñas. Además se establecen registros, en el caso de Brasil, para hacer visibles a los niños que están en instituciones y en situación de adoptabilidad y realizar la búsqueda de familias adoptivas.

Programas de acogimiento familiar

Los programas de acogimiento familiar preparados por los organismos públicos o las organizaciones de la sociedad civil posibilitan que un niño separado de su familia pueda ser incluido en otra por el tiempo que sea necesario.

El acogimiento familiar es un tipo de cuidado alternativo formal y es determinado por un organismo estatal judicial o administrativo que ubica al niño en el acogimiento de un ámbito familiar. En América latina es muy extendida la práctica del acogimiento

familiar informal, aquél que se da dentro de la propia familia extendida u otros miembros de la comunidad sin la intervención de algún organismo estatal.

Si bien, en líneas generales, son escasos los programas de acogimiento familiar, se reconoce de manera creciente que son la respuesta adecuada cuando un niño debe ser separado temporalmente de su familia de origen. En términos cuantitativos, el desarrollo de estos programas es inferior al de la institucionalización, en general hay más niños y niñas en esta modalidad. Pero en términos cualitativos, el desarrollo de los nuevos programas es promisorio. Los programas de acogimiento que comenzaron a implementarse, en muchos casos, poseen un buen enfoque de derechos del niño. Estos modelos no dejan de lado a la familia de origen sino que trabajan con ella, tanto en la vinculación con el niño como en ayudarla a superar sus problemas y para resguardar la identidad cultural y la historia del niño, teniendo en cuenta su opinión.

Estos nuevos programas superan el viejo modelo de “familias sustitutas” que en algunos países de desarrollaba, en los que la familia de origen quedaba relegada y los niños permanecían por años en las familias sustitutas.

Teniendo en cuenta esta situación contextual ofrecemos una aproximación cuantitativa a los niños que se encuentran bajo esta modalidad de cuidados en la región así como la mención de algunos programas:

- » **Colombia:** según el *Reporte sobre la situación de los derechos del niño en Colombia 2008*, de los 38.000 niños mayores de 7 años que se encuentran bajo medida de protección, 14.000 son atendidos en modalidades de medio sociofamiliar, permanecen en sus familias de origen o de la comunidad con diversos apoyos.
- » **Honduras:** existe un programa estatal de acogimiento familiar, que depende del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) y se denomina “Subprograma de Familias Solidarias”. El mismo funciona en 6 ciudades aunque con baja cobertura.
- » **República Dominicana:** hay reportados, para el año 2007, un total de 457.081 (14,8%) niños menores de 15 años cuidados por adultos que

no son sus padres. Esos niños están incluidos en la modalidad que se denomina “acogimiento familiar informal” o “acogimiento formal”.

» En **Chile** el programa Familia de acogida del SENAME, ejecutado a través de Ongs, tiene según las estadísticas del primer trimestre del año 2010 en familias de acogida a 3194 niños, niñas y adolescentes mientras que en las instituciones hay 12.229. En el año 2006 se albergaron en familia de acogida 4450 niños, niñas y adolescentes y en instituciones 10.610.

» **Venezuela:** el Instituto Autónomo del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (IDENA) ha reportado que, desde el inicio del Programa de Familias Sustitutas, se ha garantizado el derecho a vivir en familia a 323 niños privados de cuidado parental. Se establece que, en la modalidad de colocación familiar, la “familia sustituta” debe colaborar con los responsables del programa en el fortalecimiento de los vínculos del niño, niña o adolescente con sus familiares. En la vieja modalidad de la colocación familiar se ha permitido que muchos niños sujetos a esta medida permanezcan indefinidamente en un medio familiar sustitutivo, sin ningún programa de apoyo para trabajar con la familia de origen, desvirtuando con ello el concepto, la naturaleza y el alcance de esta medida, y facilitando la figura de la adopción sin que medien los procedimientos de carácter regular.

» **Uruguay:** 1.331 niños se encuentran en el programa de acogimiento familiar de la dirección de Familia Alternativa. En las instituciones del gobierno se encuentran alojados 1.189 y en los hogares de las instituciones no gubernamentales 2.084. El programa de acogimiento se encuentra realizando esfuerzos para adecuar sus prácticas al enfoque de derechos ya que deviene de un viejo programa de familias sustitutas.

» **Perú:** el programa de acogimiento cogestionado entre el gobierno (INABIF) y una ONG (Buckner Perú) tiene incluidos en familias a 16 niños que al ingresar se encontraban en instituciones y estaban desvinculados totalmente de sus familias de origen. La tarea del equipo de acogimiento hizo posible la revinculación con 9 familias de origen. En dos años, el equipo realizó 25 reuniones en

la comunidad y hubo 24 apariciones en los medios de comunicación para dar a conocer el programa y así captar nuevas familias.

→ *Niños en Aldeas Infantiles SOS*

El modelo de Aldeas Infantiles SOS permite la recreación de la familia en pequeños hogares. Las personas que ejercen el cuidado son preparadas profesionalmente. La presencia de esta organización en todos los países de América latina es significativa, lo que se refleja en los números de cinco países. Los ejemplos extraídos de las estadísticas muestran un poco el perfil de los niños y niñas, la ubicación dispersa en los territorios nacionales de las Aldeas y, en el caso particular de Venezuela, las familias beneficiadas por los programas de fortalecimiento familiar que también lleva adelante la organización.

Un rol relevante ha cumplido Aldeas en situaciones de emergencia. El caso de la asistencia a los niños haitianos en el terremoto de enero de 2010 es de destacar.

Al tener Aldeas Infantiles SOS varias décadas varias décadas, y con presencia global tras la Segunda Guerra Mundial, al igual que otras organizaciones, se encuentra reformulando sus prácticas. Se destaca como novedosa la creación de opciones para trabajar con las familias de origen y las comunidades.

» **México:** las Aldeas alojan a 659 menores de edad. El 21 % tiene entre 0 y 6 años y el 79% tiene entre 7 y 17 años.

» **Guatemala:** albergan a 143 niños y niñas. Se encuentran en San Cristóbal, Retalhuleu, Quetzaltenango, Jocotán Chiquimula y San Jerónimo B.V.

» **Colombia:** se encuentran en Bogotá, Floridablanca, Ibagué, Rionegro y Cali. Albergan 608 niños. El grupo mayoritario son adolescentes (54%), seguidos por un 36% de niños que tienen entre 6 y 12 años, un 5% de niños en su primera infancia y un 5% de jóvenes. Un 81% de los niños vivía en la zona urbana y el 19% restante en la zona rural. De los 608 niños, 23 son afrocolombianos y 8 son indígenas. Del total, el 55% tiene entre 2 y 4 hermanos, el 16%

pertenece a familias numerosas integradas por más de 5 hijos y el 15% tiene sólo un hermano. En cuanto a la condición jurídica, el 18% de los niños tiene declaratoria de adoptabilidad.

- » **Honduras:** en las Aldeas viven 781 niños entre 2 y 18 años. El grupo mayoritario está formado por niños que tienen entre 8 y 13 años (46,27%), seguido del grupo de adolescentes que tienen entre 14 y 17 años (41,04%), y luego el de jóvenes de 18 a 22 años (12,69%).
- » **Venezuela:** 370 niños se hallan en su programa de cuidado alternativo y 3.894 en programas de fortalecimiento familiar.

→ El acogimiento familiar “informal”

Cuando la respuesta es de la propia comunidad. Factores protectores

Un factor protector señalado por los expertos latinoamericanos es el de la cultura. En algunos grupos culturales es casi inexistente el abandono por parte de los padres, y es en esos mismos grupos culturales que aquellos niños y niñas que no están bajo su cuidado directo, continúan vinculados a una red familiar extensa. Estas situaciones se dan, principalmente, en comunidades indígenas o de afrodescendientes.

Si bien tanto la orfandad como el incumplimiento de las responsabilidades parentales son causa de pérdida de la familia, no siempre estas situaciones derivan en la privación de la misma. Existe, en muchos casos, una reubicación de los niños en otras familias, sean extensas o de las comunidades a las cuales pertenecen. Se generan así nuevos lazos que permiten la contención y evitan el ingreso al sistema de protección instituido en cada país.

Estos mecanismos son los factores protectores: recursos que se da la propia comunidad para amortiguar la vulneración a la cual se encuentran expuestos los niños y lograr así, en muchos casos, acciones como la protección y el cuidado de los niños a través de redes familiares extensas o comunitarias.

Esta es una respuesta posible a la falta de cuidados parentales distinta a la institucionalización, y si cuenta con el respaldo de políticas públicas tendientes a

fortalecer esos vínculos, puede resultar la respuesta óptima a la vulneración de ese derecho, dado que permite a los niños y niñas permanecer en sus lugares de origen, lo que constituye, por otro lado, la obligación de esa comunidad.

→ *Niños y niñas sin cuidado familiar ni cuidado alternativo*

Niños en situación de calle

En América latina, millares de niños viven en situación de calle, es decir que habitan espacios públicos, subsistiendo a través de actividades como la mendicidad, el trabajo infantil o la explotación en sus diversas formas. Estos niños, en muchos casos, tienen un hogar, de donde han salido en busca de subsistencia, y en muchos casos también no saben regresar a éste, pero en muchos otros no lo desean por las situaciones de violencia que padecían o porque no pueden hacerlo debido a que están “presos” de redes de explotación, incluso sexual.

Expertos latinoamericanos señalan que el incremento de esta problemática ha sido asociado a las condiciones de pobreza, desigualdad, violencia y desintegración familiar, e incluso al consumo de sustancias psicoactivas, situación sufrida por adolescentes y jóvenes que, por una u otra causa, han llegado a ella, y en razón de la cual han sido expulsados de sus hogares y no encuentran otra opción que la calle.

Los niños que viven en situación de calle quizás sean los que padecen la vulneración de la mayor cantidad de sus derechos, lo que constituye un flagelo social en América latina, y es el resultado de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en general, cada actor con su cuota específica de compromiso.

Los gobiernos y ONGs han creado programas específicos para asegurar mínimas condiciones de cuidado de los niños citados, como en el caso de actividades de educación informal, alimentación, salud, etc.

- » En **Chile**, según las estadísticas de 2005 existen reportados un total de 2.541 menores de edad en situación de calle. De este total, el 63,4%

son niños y el 36,6% son niñas. Respecto de las edades, la mayoría (70%) se halla entre 12 y 17 años. Los niños se desempeñan en un 41% de los casos en ocupaciones del mercado no formal, en un 12% practican la “vagancia” y en un 7% la mendicidad. Sólo un 14% de los niños en situación de calle reportados afirma haber abandonado su hogar, con lo cual hay una inmensa mayoría (86%) que tiene vinculación con su familia de origen.

- » En **Colombia**, un informe de UNICEF del año 2003 reporta un número aproximado de 30.000 niños en situación de calle.
- » En **Honduras**, en el año 2003 estaban reportados aproximadamente 20.000 niños en situación de calle en las principales ciudades del país. Estos niños, alejados de sus casas, en su mayoría mantienen vínculos con sus familias. En un 43% se han distanciado de su hogar debido a situaciones de maltrato, en un 18% por falta de cariño, en un 13% por trabajo y, finalmente, en un 10% por consumo de drogas. Actualmente están en funcionamiento cinco organizaciones registradas en el IHNFA (Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia) que atienden a niños, niñas y adolescentes en situación de calle: cuatro en la región Centro Oriente (principalmente en Tegucigalpa) y un centro cerrado en San Pedro Sula.
- » Un reciente estudio arroja que, en **México**, la cantidad de niños en situación de calle ascendería a un total de entre 94.000 y 114.000 en las 100 ciudades más importantes del país, entre las que destacan las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Tijuana y Ciudad Juárez. Por otro lado, según el Segundo Reporte de las 100 ciudades, el principal factor de riesgo que lleva a los niños a alejarse de su hogar y permanecer largas horas, o incluso días, en la calle es el maltrato.
- » En **Venezuela**, las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE) reportaban, en el año 1994, aproximadamente 5.000 niños y niñas en situación de calle, ascendiendo a 9.000 en el año 1998. Hoy, los últimos datos oficiales disponibles arrojan un total de 900 niños, niñas y adolescentes en situación de calle, de los cuales un 53,9% se encuentran en la calle y un

41,1% “son de la calle” (en el informe nacional

se define esta categoría como “niños y niñas sin padres o responsables”). Entre las causas que explican por qué se encuentran en la calle, las tres primeras están asociadas a problemas económicos, maltrato familiar y consumo de drogas.

- » En **Paraguay**, según la base de datos de UNICEF de 2006, uno de los motivos de ingreso en una institución es la situación de calle vivida por los niños, y representa el 11% de los ingresos en instituciones.

Niños y niñas “jefes de hogar”

- » **Ecuador**: el 53% de los niños, niñas y adolescentes (261.318) viven con los abuelos, el 16% (77.355) con otros parientes y el 6% (27.447) con hermanos. El 2,3% (11.435) se autodefinen como jefes/as de hogar y, de ellos, el 65,29% (7.466) son hombres y el 34,71% (3.969) son mujeres.
- » **Colombia**: 44.595 adolescentes han sido identificados como “jefes de hogar”, la mayoría de ellos tienen entre 16 y 17 años de edad (64%), pero hay también un número significativo entre 14 y 15 años (que representan el 31%), y existe un increíble 5% de adolescentes “jefes de hogar” que cuenta con sólo 12 ó 13 años. Semejante situación se verifica también entre los 76.278 adolescentes que son cónyuges del “jefe de hogar”, de los cuales 3.147 tienen menos de 14 años.

Este fenómeno se da como consecuencia de situaciones familiares que concluyen con el alejamiento y abandono de los niños por parte de los padres (por motivos varios y complejos, en general vinculados a dificultades económicas extremas o violencia intrafamiliar), o debido a la orfandad por fallecimiento de los progenitores. En muchos casos, el hogar queda a cargo de los hermanos mayores o de adolescentes que se agrupan por lazo de afinidad. La discusión global de este tema, en el marco de las *Directrices de Naciones Unidas sobre el cuidado alternativo de los niños*, lleva a orientar hacia la provisión de apoyo a estos hogares, desde las políticas públicas, a través de programas de ayuda.

3. ¿Cuáles son las violaciones de derechos a las que son expuestos niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental?

Derechos vulnerados

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por todos los países de Latinoamérica, enumera los derechos con los que cuentan todos los niños, sin distinción alguna. Sin embargo, los niños que están en riesgo de perder el cuidado parental y aquéllos que ya lo han perdido sufren sistemáticas violaciones a todos sus derechos. No sólo la falta de cumplimiento del derecho fundamental a vivir en familia sino de otros igual de fundamentales, algunos de los cuales enumeramos y describimos resumidamente.

→ *Derecho a la convivencia familiar y comunitaria*

En todos los países hay niños cuyo derecho a vivir en familia y comunidad es vulnerado. Este es, sin duda, el derecho fundamental, pues es a partir de vivir en familia que se deben cumplir todos los otros derechos fundamentales, como recibir educación, alimentación, vestimenta, lograr el desarrollo de la autonomía, entre otros. Y la falta de familia, como hemos visto, es consecuencia de situaciones de vulnerabilidad extrema.

La falsa opción de “que vivan en instituciones antes que en familias que los maltratan” suele clausurar un debate pendiente. Es mucho lo que se debe reflexionar a la par de hacer para desterrar estas situaciones dilemáticas que viven quienes trabajan en las instituciones que deben proteger a los niños. Es cierto que muchas veces se los encierra a falta de otras opciones pero esto no es adecuado para nadie.

El diagnóstico reflejado en este documento muestra la escasez de medidas alternativas que prevengan la separación familiar, orientando y fortaleciendo a las familias en su rol de responsables del cuidado de sus hijos. La institucionalización es la principal respuesta instituida frente a la falta de cuidado

parental. Principal en cuanto a la cantidad de instituciones y niños incluidos en ellas con respecto a otras opciones de cuidado, la que se constituye en obstáculo en el diseño de las políticas públicas para el cumplimiento del derecho a la familia, y en escenario de violación de derechos para muchos niños y niñas latinoamericanos.

» **Guatemala:** los expertos consideran que la violación de derechos de los niños sin familia se encuentra asociada a la pobreza y extrema pobreza, a la falta de oportunidad de empleo de los padres para cumplir con sus responsabilidades, a la ausencia de programas de educación para la paternidad responsable y la prevención o atención de las adicciones de los adultos, a la falta de planificación familiar.

» **Brasil:** según el Sistema de Información sobre Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo, de 839.598 hechos de vulneración de derechos contabilizados de enero de 1999 a junio de 2008, el 48,1% correspondía a violación al derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Algunos cuidadores reconocen adoptar el siguiente dilemático criterio: a veces, la situación familiar es de una violencia tal que es preferible que los niños vivan en instituciones antes que en el seno familiar.

» Una abogada de **Chile** aporta su testimonio: “... *criarse fuera de un contexto familiar nos va a traer consecuencias a todos como país. Siento que si no aportamos, colaboramos, ayudamos a que los niños estén con sus familias, y que estas familias sean efectivos garantes de los derechos de los niños (estoy hablando desde la lógica de mi profesión, como abogada, no soy psicóloga), vamos a generar nuevas vulneraciones de derechos en esos niños que van a venir más adelante. Pues vamos a tener adultos que no van a ser integrados ni íntegros en su forma de ser, en su forma de vincularse y relacionarse con su entorno. Si no nos dedicamos, más que preocuparnos, ocuparnos de que los derechos de la infancia, además de estar reconocidos, estén garantizados...*”

» Un niño de **Colombia** nos dice: “*El Bienestar Familiar es un lugar donde meten niños de la calle; estuve en un internado tres años en La Mesa, estuve solo sin mi hermano, no me sentía bien... Allí, a algunos niños les pegaban mucho y no nos daban amor. Los que nos cuidaban nos trataban mal*”.

→ Derecho a la no discriminación

Es común denominador de la mayoría de los niños latinoamericanos privados del cuidado parental, que se encuentran viviendo en instituciones o en situación de calle, sufrir discriminación en diversos ámbitos como la escuela, los centros de salud y la comunidad en general.

La vulneración de este derecho está rodeada de prejuicios que influyen en el trato que reciben los niños sin familia. En el caso de aquéllos que viven en instituciones, se produce el aislamiento y la falta de integración. Todavía hay muchas instituciones que proveen salud, educación y recreación “intramuros”. Esto crea una fuerte dependencia del niño hacia la organización/institución, la que se ve caracterizada por un marcado aislamiento.

Se puede sintetizar la situación en relación al derecho a la no discriminación de niños en Latinoamérica a partir de lo planteado en el informe de **México**:

- ✓ Existe un trato desigual y estigmatizante de la infancia callejera e institucionalizada.
- ✓ Se omite a esta población del sistema educativo y de salud, de espacios de recreación, cultura y participación.
- ✓ Existe una discriminación tutelar, como una constante en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
- ✓ La infancia discriminada es reconocida como objeto de atención, sin capacidad de escucha o participación.
- ✓ En los procesos de adopción se presenta todo tipo de discriminación: por discapacidad, defectos físicos, rasgos indígenas, o simplemente por ser mayor de tres años.

→ Derecho a la identidad

El derecho a la identidad es vulnerado en muchos de los niños privados de familia. Tiene distintas dimensiones: el resguardo de la historia, el respeto por los orígenes, la preservación de la cultura, el poder contar con documentos identificatorios.

Los centros destinados al alojamiento de niños y niñas, muchas veces se encuentran ubicados lejos

de su lugar de origen. Ello provoca que la inclusión en las instituciones implique un cambio de colegio, de amigos, de barrio y estar alejados, entonces, de su familia y comunidad. De este modo, la reconstrucción de los lazos familiares se dificulta, lo que perpetúa la permanencia de los niños en las instituciones y genera la pérdida de su historicidad en familia y comunidad.

Es extrema también la vulneración de este derecho a niños y niñas que ingresan sin el debido registro oficial, hecho agravado por ser indocumentados.

- » Expertos de **Colombia** dicen que los niños no alcanzan a descubrir su identidad, no tienen intimidad, son aislados, se les niegan derechos como educación, acceso a la cultura, reconocimiento del lugar de origen.
- » Especialistas de **Honduras** advierten sobre la imposición de patrones culturales y/o religiosos en determinados centros u hogares, diferentes a los que el niño ha practicado en su familia de origen. Esto se debe a que existen en el país un alto número de organizaciones de carácter religioso que administran algunos de ellos. La “brecha” cultural es abismal y más grave aún es la poca importancia que se le da al derecho a la identidad cultural como un derecho humano fundamental.

→ Derecho a la libertad

La regla 11.b de las *Reglas de Beijing*, un instrumento de las Naciones Unidas que establece lineamientos para el resguardo de derechos de niños y niñas, define que la inclusión en establecimientos de los que no puedan salir por propia voluntad es “privación de libertad”. Es aplicable este criterio a muchas de las instituciones en las que viven niños que han padecido privaciones por maltrato, pobreza, orfandad, estar en la calle. Entran a estos lugares de modo involuntario, no tienen otros ámbitos donde vivir, sus redes familiares están fracturadas y carecen de autonomía y recursos que les permitan hacer algo propio.

- » En **El Salvador**, los especialistas destacan que el país cuenta con una política pública en torno a la problemática que privilegia un sistema basado más en la doctrina de la situación irregular que en la protección integral. Ello hace que el encierro sea practicado con miles de niños.

» Un niño de una pequeña institución privada de **Colombia** habla de su paso por una gran institución del gobierno: *“Somos más libres aquí, en cambio en ICBF no hay espacios para salir, para conocer a otras personas”.*

→ Derecho a la participación

La conclusión generalizada de los expertos de los 13 países latinoamericanos estudiados es que la opinión de los niños no es tomada en cuenta. No se construyen para los niños privados de familia espacios ni canales de participación ciudadana conforme a las leyes internacionales vigentes. De este modo, no son escuchados por los organismos competentes cuando se toman decisiones sobre su situación.

Lo mismo sucede en las instituciones donde viven. En algunas ocasiones se les da el espacio para ser escuchados, pero luego, sus opiniones no son tomadas en cuenta. Esto produce que no se vean a sí mismos como sujetos con capacidades y opinión propia, lo que muchas veces provoca que no denuncien situaciones de vulneración de derechos debido a miedo, desconocimiento, baja autoestima o inseguridad.

» Según especialistas de **Colombia**: *“Si nos detenemos en la participación, éstos (los niños) no son tenidos en cuenta porque las relaciones de poder que se establecen en las instituciones no dan espacio para escucharlos; por otra parte, cuando crecen en modalidades donde hay una madre sustituta que cuida a un grupo de niños, es difícil personalizar y crear lazos con ellos para que se sientan como en familia”.*

» De acuerdo con expertos de **México**: *“En particular, los niños y niñas sin cuidado parental tienen anulado su derecho a la participación, son las instituciones y los jueces quienes, de manera sistemática, deciden sobre su destino”.*

→ Derecho a la salud y derecho a la educación

La falta de cuidados parentales afecta negativamente el acceso a la educación y la salud de los niños. A

aque aquellos que están privados del cuidado de alguno de sus padres, se les dificulta la asistencia sostenida a la escuela y la atención de su salud. Por ejemplo, hay situaciones en las que los niños no reciben prácticas médicas si las personas que los acompañan no son sus padres biológicos. No son tomados en cuenta, para estas circunstancias, los lazos de parentesco que pueden tener otras personas como tíos, abuelos, etc.

Asimismo, las obras sociales, en su gran mayoría, no permiten la inscripción de niños, niñas y adolescentes que no posean un vínculo biológico con el titular del beneficio. Sólo en algunas, ésta es posible acreditando el vínculo a través de la guarda judicial, lo que lleva a judicializar los vínculos de cuidado en lugar de contar con mecanismos más ágiles para los casos en los que hay recursos de seguridad social.

» Investigaciones de **Colombia** demuestran que el porcentaje de niños que no asisten a la escuela varía según la presencia de padres en el hogar. Cuando uno o ambos padres han fallecido, los porcentajes de ausentismo escolar llegan hasta el 27% o el 20% respectivamente, duplicando al porcentaje observado cuando ambos padres

están presentes en el hogar, que es 11,4%. Agregan que las razones de inasistencia escolar tienen que ver, en primer lugar, con la falta de recursos económicos y la necesidad de los niños de trabajar. Cuando ambos padres han fallecido, estas restricciones afectan al 95% de los niños.

» Salud: estadísticas también de **Colombia** demuestran que la falta de los padres es un factor altamente asociado a condiciones de riesgo para la salud de los niños dada la falta de acceso a los servicios de salud. Dos de cada tres niños cuyos padres han fallecido (61,3%) no cuentan con afiliación a ningún sistema de salud, mientras que, si ambos padres conviven, este porcentaje se reduce casi a la mitad (37,6%).

4. ¿Quiénes son (somos) los responsables? ¿Qué hacemos?

Responsabilidad del Estado

Los Estados son los principales responsables de velar y garantizar por el efectivo cumplimiento de los derechos de todos los niños y niñas.

Cumplir con la responsabilidad tiene tres dimensiones centrales: fortalecer a la sociedad y a las familias para que respeten y hagan cumplir los derechos de los niños; ejercer el contralor sobre los organismos y las instituciones relacionadas con la niñez en el respeto y cumplimiento de los derechos universales, y crear acciones de política pública propicias para restituir los derechos vulnerados.

Los tres poderes del Estado (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial) tienen responsabilidades y roles específicos en relación con la niñez. A su vez, en todos los países se debe cumplir el principio de la descentralización para que el acercamiento a los niños y a las familias sea regional: las autoridades cercanas deben acoger y contener a todos, en particular a los más vulnerables, con políticas activas.

Así es como el Estado se muestra responsable por acción u omisión: las investigaciones en los diferentes países dan cuenta de esta realidad, muchas veces contradictoria, ya que desde el mismo Estado se producen tanto hechos innovadores, que pueden proteger con eficacia, como hechos que son francamente violatorios.

En cada país, el gobierno nacional a cargo del Poder Ejecutivo es el que debe diseñar las políticas públicas necesarias para el cumplimiento de derechos, para lo cual cada uno ha diseñado un **Plan Nacional de Acción para la Niñez**. Pero, además, debe realizar programas concretos de prevención y asistencia para que los niños puedan vivir en familia. El Poder Legislativo tiene la responsabilidad de sancionar leyes acordes a la Convención de los Derechos del Niño y demás tratados de derechos humanos, así como aprobar el presupuesto necesario para desarrollar las políticas de niñez. Por último, el Poder Judicial debe

respetar los derechos de los niños involucrados en los procesos judiciales, así como condenar a quienes violen los derechos de la infancia.

Todos deben asegurar mecanismos de exigibilidad, a través de los cuales los niños puedan protegerse cuando están amenazados o violados sus derechos.

En la región, los avances legislativos han sido importantes, no sólo en el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, sino también en la valoración de la familia como el ámbito más propicio para el crecimiento de éstos. Sin embargo, en muchos casos, estos innegables avances no han sido aún acompañados de planes, programas y proyectos que pongan en práctica los aciertos legales.

Algunos de los testimonios recogidos en las investigaciones dan cuenta de esto:

- » Según un funcionario público de **Colombia**, *“el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a nivel nacional está impulsando todo un trabajo con la familia, pero en la práctica los programas vuelven a quedar en acciones puntuales de atención. Queda el interrogante de hasta dónde podemos llegar a afectar a la familia, a afectarla positivamente. Pero sí hay un trabajo a nivel nacional”*.
- » En **República Dominicana** se denuncia la frecuente falta de capacitación, supervisión y acompañamiento de quienes ejercen el cuidado directo de niños y niñas.
- » Un niño colombiano denuncia: *“Yo no sé para qué se llevan a los niños a Bienestar Familiar, una señora tenía ocho hijos, llegó la policía con Bienestar Familiar y les hizo preguntas, y a los niños se los llevaron a Bienestar”*.

Las políticas neoliberales que se agudizaron en la década del '90 en toda la región hicieron que la protección de la infancia “se privatizara” en organizaciones no gubernamentales. Por un lado estaba el abandono del Estado de su rol protector, y por otro podían encontrarse políticas de “tercerización” mediante las cuales los Estados derivaban escasos fondos para que las ONGs se organizaran en la asistencia directa.

Esto ha provocado que existan hoy una multiplicidad de instituciones y hogares que se han erigido sin control alguno ni lineamientos estatales. Pero, a la vez, aquéllas que obedecen a parámetros del Estado se ven con una enorme responsabilidad y sin la

suficiente ayuda económica ni la capacitación oficial. Según los especialistas, prevalece la concepción de ver a los niños como objetos de protección, sin capacidad de participar y tomar decisiones en los asuntos que los afecten. Por esta razón es que los niños no encuentran sentido a las intervenciones respecto a sus vidas. Esta dificultad se presenta también, según los informes, en las ONGs y la sociedad en general, lo que dificulta la generación de espacios propicios para que los niños y adolescentes ejerzan sus derechos.

Los obstáculos del Estado son múltiples: falta de convocatoria y participación real de la sociedad en la asunción del ejercicio de su rol de corresponsabilidad; escasez de los presupuestos asignados a las áreas de niñez; dificultades en instituir, habilitar y sostener instituciones independientes que puedan ser el contralor.

En resumen, falta de decisión política amplia.

A modo de síntesis, tomamos las reflexiones de un experto del **Paraguay**:

» *“El artículo 54 de la Constitución Nacional establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos”* y continúa la reflexión marcando que *“sin embargo, el orden de esta trilogía de garantes, de conformidad a lo dispuesto en la misma ley suprema en relación a la protección de la familia, así como en las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia, presupone que la familia ha recibido la debida protección de parte del Estado para cumplir con su rol”*.

Responsabilidad de la sociedad civil: las organizaciones no gubernamentales

Del análisis de las instituciones públicas y privadas de los países de Latinoamérica se infiere que las principales trabas para la garantía de los derechos están dadas porque aún se continúa viviendo en una “cultura tutelar”. Es decir que las trabas para ejercer una política de promoción y protección de derechos no sólo se deben a dificultades, negligencias o negativas de los gobiernos en implementar políticas bajo un nuevo paradigma, sino también porque la sociedad civil, los individuos y las instituciones que

la componen se relacionan entre sí y con los niños aún de modo autoritario, sin ejercer el diálogo, y tomando a los niños más como “propiedad” que como sujetos autónomos en desarrollo. Así, las viejas prácticas permanecen enraizadas y naturalizadas en las sociedades latinoamericanas.

» Definiendo el rol de las ONGs, un experto de **México** acentúa uno de los roles de la sociedad civil: *“Vigilar el cumplimiento de los Derechos de la Infancia por parte del Estado, y de ser necesario, denunciar casos de abuso al interior de las instituciones”*.

Las ONGs asumen un rol protagónico en la implementación de políticas que velan por los derechos de los niños, asumiendo una doble responsabilidad, como parte de la sociedad y, además, como delegados del Estado, al actuar por cuenta y orden del mismo en algunas ocasiones, o incluso asumir el rol de delinear políticas públicas para la población infantojuvenil.

Ahora bien, también las organizaciones son parte de una sociedad cargada de representaciones ligadas al paradigma del patronato, por lo cual con frecuencia operan con criterios no siempre adecuados al enfoque de derechos.

Responsabilidad de las familias

» En **Honduras** se establece que *“la protección de la niñez es responsabilidad de la sociedad en su conjunto, pero su cuidado directo corresponde a los padres o a sus representantes legales, y a falta de ellos, al Estado”* (artículo 83, Código de la Niñez y la Adolescencia).

» Especialistas de **El Salvador** reconocen que existe el ejercicio irresponsable de maternidades y paternidades, más allá de las causas por las que esto suceda.

» En **Guatemala** se reconoce que se debería desarrollar el recurso de “escuela para padres” a fin de preparar y acompañar a los padres y madres en el ejercicio de su rol.

Tal como hemos desarrollado antes, es necesario comprender el rol de cada actor en interrelación y como corresponsables: la familia, la sociedad y el

Estado.

No podemos hablar de la responsabilidad de los padres sin entender previamente la del Estado, pero será indispensable entender que padres y madres tienen responsabilidades directas y específicas sobre el cuidado de los niños. En este sentido toma relevancia la necesidad de identificar la problemática puntual de los niños que han perdido o están en riesgo de perder el cuidado de sus padres, quienes, como hemos visto, sufren una vulneración de derechos aun más aguda que otros niños de su grupo o comunidad que sí gozan de este cuidado. Los niños tienen derecho a vivir en el seno de su familia, grupo ampliado o comunidad de pertenencia, y ese es un derecho que debe ser garantizado por todos los adultos que conforman esos grupos sociales. De tal modo, por ejemplo, una de las causas identificadas como riesgosas para la pérdida del cuidado parental es la llamada “paternidad irresponsable”. Tal es el caso de **El Salvador** donde se ubica la negligencia de los padres como una de las causas de la falta de cuidado de los niños, y por ende se responsabiliza a éstos, en forma directa, de la vulneración del derecho que tienen los niños de tener y crecer en familia, en un marco de afecto, contención y cuidado, como condiciones necesarias para su desarrollo integral.

Dentro del rol específico que tiene la familia se encuentra el descrito en el informe de **Nicaragua** como espacios de “cohesión afectiva”, que consiste en el afecto que necesita un niño para crecer, y es el que le proporciona de una forma singular la familia en la cual nació y a la cual pertenece. En caso de que ésta no se halle en condiciones, otra familia puede hacerlo, así como la comunidad de la que forma parte.

Un recurso interesante es el de la escuela para padres que, con un formato democrático y participativo, acompaña y prepara a los adultos a ejercer su rol, demostrando que se debe recorrer un largo camino para pasar de ser progenitores y progenitoras a padres y madres.

Responsabilidad de los organismos internacionales

La responsabilidad frente a los niños sin cuidado parental recae también en los organismos internacionales, entre ellos, OIT-IPEC, UNICEF, PNUD,

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Cada uno, desde su área de abordaje específico, tiene la responsabilidad de controlar a los Estados nacionales y de promover políticas de efectivo cumplimiento de los derechos de los niños. Varios de los informes resaltan como un obstáculo para la garantía de los derechos del grupo meta, la falta de trabajos enfocados a los niños sin cuidado parental o en riesgo de perderlo por parte de los organismos internacionales. Otro obstáculo mencionado es la escasa incidencia de dichos organismos sobre las políticas nacionales. Esto se relaciona con el bajo nivel de exigibilidad que tienen los tratados internacionales como la CDN, lo que posibilita que las recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sean tomadas en cuenta o no sin ningún tipo de sanción para el gobierno en cuestión.

Responsabilidad de los donantes

Los donantes nacionales e internacionales que proveen de recursos económicos a organizaciones y proyectos que operan en Latinoamérica, tienen también incidencia en las acciones sobre niños sin cuidados parentales.

Los requisitos para obtener el apoyo económico muchas veces marcan qué aspectos son los que logran conmovir y hacer que particulares y organizaciones con recursos realicen aportes. Quienes están en el ámbito del “marketing social” enuncian con claridad que es más probable conseguir apoyo económico para situaciones paliativas, que muestren imágenes de “niños solos”, sin familia, para los cuales hay que abrir más hogares, que conseguir apoyo económico para proyectos que busquen la promoción de la autonomía de las familias de origen.

Todavía es muy fuerte la visión de la beneficencia, la caridad, la legitimación del “aislamiento” del conjunto social de quienes tienen problemas, por sobre la ayuda para la integración, la autonomía y la autogestión y autorrealización de quienes pertenecen a grupos vulnerables, como los niños sin cuidado parental y los adultos que no están en condiciones de asumir sus responsabilidades maternas, paternas y comunitarias.

Conclusiones y recomendaciones provisionales

Incluimos aquí algunas conclusiones y recomendaciones “provisionales”. Esperamos que, en la medida en que este documento latinoamericano sea difundido y repensado por los lectores, surjan nuevas conclusiones y recomendaciones sobre el tema que nos ocupa.

Además de las del equipo de trabajo, se incluyen aquí recomendaciones realizadas por los expertos que participaron en la fase de validación del informe latinoamericano completo.

Conocer para intervenir en la prevención y la restitución del derecho a la familia

Una de las conclusiones centrales es la carencia de información en aspectos claves de la problemática descrita, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo. Por esta razón es que esperamos que este documento sea un aporte al conocimiento general de la cuestión y, a partir de los déficits detectados, se abran líneas de investigación.

Instamos a las autoridades públicas latinoamericanas de infancia a destinar recursos apropiados y suficientes; a los investigadores de los centros académicos de la región a que sean sensibles y se aboquen a este tema, y a los organismos de cooperación internacional a que asignen recursos para la generación de conocimiento independiente en este campo que permita abarcar, en forma integral, todos los aspectos en los que se debe trabajar para la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

→ Sobre factores protectores

Dada la importancia de que el niño goce de su derecho a vivir en familia y comunidad, se debe explorar y estimular el desarrollo de lo que denominamos “factores protectores”.

Los factores protectores pueden ser: **individuales**,

estudiados recientemente en el revitalizado campo de la resiliencia; **familiares**, valorizados en el campo del desarrollo infantil, la prevención de los malos tratos y la pediatría en particular y **socio/culturales**.

Es muy importante tener esta perspectiva en el trabajo social con familias toda vez que se debe apostar al desarrollo de sus capacidades para asumir la crianza y la protección integral de sus niños y niñas. Para que esta tarea dé buenos resultados, debe disponerse de los recursos necesarios, tanto humanos como profesionales.

Surgen en este documento factores protectores de tipo colectivo, en particular las prácticas culturales que se detallan a continuación.

→ Sobre niños de pueblos originarios

Debe ahondarse más en este aspecto para la recuperación de las prácticas de cuidado comunitario de los niños ejercidas por los pueblos originarios para su aprovechamiento en el marco de las políticas públicas.

Por ejemplo, la “**circulación de niños**” descrita por los antropólogos encierra, de algún modo, una práctica comunitaria que se constituye en un factor protector. Sin embargo, es adecuado destacar el desafío existente en la región en relación al fortalecimiento de estas experiencias comunitarias, teniendo al mismo tiempo mecanismos de políticas sociales que puedan acompañar y supervisar dichas prácticas, a los fines de evitar vulneraciones de derechos al interior de éstas. Al respecto, Erica Brasil destaca que “*en el caso de Brasil, las prácticas descritas como circulación de niños no pueden ser siempre presentadas como factores protectores para la pérdida/riesgo de pérdida de cuidados parentales, ya que, en algunas ocasiones, también pueden encubrir otras problemáticas como trabajo infantil doméstico (especialmente de niñas que viven en casas de parientes o conocidos, y dejan de concurrir a la escuela), abusos físicos, psicológicos o sexuales, etc.*”. De esta forma, si bien en su gran mayoría estas prácticas informales pueden ser descritas como factores protectores, pueden también encubrir factores de riesgo, que es necesario controlar.

En este aspecto, también Rosa María Ortiz nos advierte sobre la necesidad de distinguir las tradiciones de las “**prácticas culturales perniciosas**”, definidas como aquellas prácticas tradicionales que vulneran derechos. Con esta distinción se espera salvaguardar

derechos culturales.

Surge de los testimonios recogidos en los informes nacionales que, para la planificación de la política pública en esta materia, no se han tenido en cuenta las diferencias culturales entre los pueblos originarios y otras minorías étnicas, con pautas generalizadas en las respectivas sociedades nacionales en relación al cuidado de los niños, niñas y adolescentes.

Profundizar el conocimiento de esos aspectos entre los diversos grupos étnicos que habitan nuestra región e incorporarlos como variable a ser tenida en cuenta, tanto a la hora de identificar riesgos de pérdida de los cuidados familiares, como factores protectores en relación al problema, constituye, a nuestro entender, una tarea pendiente.

→ *Sobre las problemáticas relacionadas con la pérdida de cuidados parentales*

Entendemos que las principales problemáticas de los países de la región, **pobreza y desigualdad**, se constituyen en causas indiscutibles de las violaciones de derechos de los niños, entre los cuales se encuentra el ejercicio del derecho a la familia y, dentro de éste, el de gozar de cuidados parentales.

A su vez, los niños que ya sufren de esta falta son víctimas, en muchos casos, de más violaciones a sus derechos.

La causa “pobreza” se correlaciona con otras de índole individual o familiar, tales como enfermedades, atributos de determinados grupos en situación de vulnerabilidad (migrantes, descendientes de pueblos originarios), etc. Si bien no es posible hacer un análisis “contrafáctico” (es decir, luego de que tuvieron lugar los hechos), cabe preguntarse: ¿cuántas de las familias en situación de pobreza que no han podido asumir el cuidado de sus hijos hubiesen podido hacerlo, si contaran con condiciones económicas que les facilitaran el cuidado y la crianza? En otras palabras: ¿cuántas de las situaciones clasificadas como de “abandono” o “negligencia” se debieron, en sus inicios, a la falta de condiciones socio-económicas y de redes de ayuda?

No es posible enfocar alguna de las causas desagregadas si no se tiene antes una visión general del problema. Y, evidentemente, el escenario general

es el de la pobreza y la desigualdad.

Si nos introducimos, entonces, en las causas desagregadas, la **migración** fue detectada en las investigaciones como una de las situaciones que pueden causar privación del cuidado parental. Como queda claro, la migración de los adultos resulta en la falta de responsables del hogar. Sería importante, entonces, ampliar las líneas de investigación en la región hacia la “migración de temporada”, tanto de niños como de adultos, y la “niñez migrante”. Es muy relevante y no debidamente dimensionado aún el traslado de niños “no acompañados”.

Destacamos el aporte de Christina Baglietto y Cécile Maurin (SSI/CIR): *“Entre los factores adicionales que pueden contribuir a incrementar el riesgo de separación familiar, se podría mencionar una cierta **cultura de victimización de la familia** (asistencialismo, apoyo puntual y no en su proceso de autonomía y crecimiento), la cultura del tabú en varios países de la región y de miedo social de aceptar la necesidad de búsqueda de apoyo, así como la separación familiar como resultado del divorcio (no está directamente vinculado a este contexto, pero hay un creciente número de divorcios en la región por lo que los niños son institucionalizados, dado que los padres están en conflicto, lo cual crea altos niveles de alienación parental y la solución de las autoridades ha sido la de alejar al niño de ambos padres)”*.

→ *Sobre los niños, sus contextos y el cumplimiento de sus derechos*

Es importante relacionar las **principales problemáticas de los países** con las principales causas de violaciones a los derechos de los niños y, en particular, con el objeto de este trabajo: **los niños privados o en riesgo de perder el cuidado parental**.

En tal sentido, la búsqueda de resolución a las problemáticas que originan la violación de los derechos de los niños en América latina y, entre ellas, la falta de cuidado parental, debe darse en el campo de las **políticas sociales públicas** que cada gobierno implemente en su país, en función de resolver el flagelo del hambre y la inequidad que caracterizan a los países de la región.

En este punto es importante retomar lo dicho sobre la situación de abandono en relación a que su principal elemento protector sería la **reestructuración de la propia familia**, entendida como familia ampliada, incluso tratándose de amigos, padrinos o lazos no consanguíneos. Tener en cuenta esto permitirá entender que los programas sociales destinados a proteger a los niños de la situación de pérdida de cuidados parentales deberán enfocarse fuertemente en el fortalecimiento de esos núcleos familiares que podrían preservarlos.

Surge del estudio que las **adolescentes embarazadas** y pertenecientes a grupos sociales pobres sufren la vulneración de sus derechos, situación que se extiende casi inmediatamente a sus propios hijos.

→ *Niños en instituciones*

Una cuestión preocupante evidenciada en los testimonios de los niños, expertos y cuidadores recogidos en los informes nacionales es la **violación de derechos fundamentales a la que se ven sometidos los niños que están institucionalizados**. Se deben encender "luces rojas" sobre lo que hemos descrito en el informe latinoamericano acerca de derechos vulnerados. Comenzando con la violación al **derecho a la convivencia familiar y comunitaria**, los testimonios de expertos y niños acusan la vulneración del derecho a la libertad, el derecho a la expresión y participación, el derecho a la intimidad, el derecho a la educación, entre otros.⁸

Se describe a los niños institucionalizados como afectados por: un sentimiento profundo de soledad; sentimientos de incompreensión; aislamiento de la sociedad en general; desarraigo; incertidumbre frente a su futuro al no saber quién los va a apoyar, proteger, acompañar; sentimientos de rechazo; baja autoestima.

Es indispensable avanzar efectivamente sobre la creación de alternativas de cuidado familiar, así como realizar un amplio proceso de desinstitucionalización de cientos de miles de niños, niñas y adolescentes, que hoy se encuentran en América latina sometidos a la privación de derechos a la vez que sufren los sentimientos descritos. La suma de las cifras consignadas en este Documento como "la punta del iceberg" da unos 373.116 niños en instituciones de

latinoamérica.

→ *Niños huérfanos*

Una cuestión muy particular y relevante también es la enorme cantidad de **niños huérfanos** que están institucionalizados. ¿Cómo podemos explicar que haya niños internados en instituciones de todo tipo, si han perdido a sus padres definitivamente? ¿No cabría en esos casos la adopción, es decir, la provisión de una familia definitiva?

Se comprende que este universo de niños huérfanos abarque a algunos que, por diversas razones, no podrán ser adoptados en lo inmediato. Pero no se puede aceptar su revictimización cuando vieron, primero, fallecer a sus padres y/o madres, y ahora se ven privados definitivamente del derecho a vivir en familia e integrarse a la comunidad. En la descripción de estos niños (ver parte 6 del informe latinoamericano ya citado), se dice que padecen "afectaciones psicológicas por la muerte de los padres" y "baja autoestima".

Urge implementar **la adopción y el acogimiento familiar como respuesta, según cada caso**, extremando los esfuerzos por incluir en familias a la mayor cantidad posible de estos niños, y considerando el cuidado basado en familia para los niños pequeños y las modalidades de convivencia grupal con apoyo a los adolescentes.

→ *Sobre los responsables*

Resulta evidente, a partir de este informe, que los niños privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo son un sector de la población infantil "sobrevulnerada". Por carecer de ese cuidado básico afectivo y de contención que brindan los núcleos familiares, sobre todo en los primeros años de vida, entendemos que esta problemática debe ser tenida en cuenta en forma específica por las instituciones del gobierno y de la sociedad civil que tienen responsabilidades directas en el cuidado de los niños y la garantía de todos sus derechos.

Es así que los Estados latinoamericanos deben reconocer esta problemática específica y de gran peso dentro de las sociedades de la región, para planificar políticas públicas de fortalecimiento familiar, en primer lugar, lo cual incluye reconocer a las familias monoparentales, las familias ampliadas y las diversas

⁸ Para ahondar en este aspecto, consultar el informe latinoamericano citado en páginas anteriores, parte 6, "Principales violaciones a los derechos de los niños y niñas sin cuidado parental", en www.relaf.org

formas que actualmente toman estos grupos básicos de convivencia. Los Estados deben comprender que es primordial evitar que los niños sigan perdiendo los cuidados parentales, y que aquéllos que ya los han perdido requieren de un cuidado particular, que también debe tener como premisa el mantenimiento o la reinserción en su comunidad de origen.

→ *Amenazas de retrocesos y avances provisionarios*

Es importante estar atentos a que los avances logrados en la región en la promoción del derecho a la convivencia familiar y comunitaria no se vean desalentados por **retrocesos que lleven a la implementación de políticas tutelares**. Tal es el caso, por ejemplo, de la “Ciudad de los Niños”, en Guatemala, un conjunto edilicio recién construido para el albergue de cientos de niños sin cuidado parental. Asimismo, como ejemplo de retroceso, señalamos la vigencia y la reciente polémica sobre el “Preventorio Pérez Aranibar”, una institución de la ciudad de Lima, Perú, que tiene capacidad para albergar a 650 niños. La polémica se dio por las declaraciones del obispo que la dirige, quien reclamó al Estado “llenar las 650 camas, ya que había sólo 300 niños”. El Estado acordó derivar y otorgar recursos, hasta llegar al número de niños reclamados⁹.

En la región, los **avances legislativos** han sido importantes, no sólo en el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, sino también en la valorización de la familia de origen. Sin embargo, en muchos casos, estos innegables avances no han sido aún acompañados de planes, programas y proyectos que pongan en práctica los aciertos legales. Causales de esta situación pueden ser la falta de decisión política, presupuestos acotados para estas áreas de política pública y/o la falta de capacidad técnica.

La **descentralización** de los programas juega aquí un papel fundamental en lo que se refiere al alcance de **mayores niveles de accesibilidad** de los beneficios y, por lo tanto, a la ampliación de la cobertura del sistema. Resulta importante, entonces, poner especial atención a la difusión de las acciones, dado que muchas veces el limitado acceso a los programas

se debe a la falta de estrategias de comunicación y al consecuente desconocimiento de la existencia de los potenciales beneficiarios de cada programa (que son las familias y los niños).

→ *Sobre los organismos de cooperación internacional*

Resulta fundamental destacar la necesidad de investigaciones y estudios comparativos, a nivel latinoamericano, que analicen los diversos aspectos ligados al riesgo de perder el cuidado parental. En un continente tan grande y diverso, marcado por profundas desigualdades, la compleja tarea de investigación requiere, sin duda, del apoyo tanto financiero como técnico de la cooperación internacional. Aunque debemos reforzar la idea de que deben ser los propios recursos materiales y humanos de América latina los que deben movilizarse.

Como puede verse en el informe latinoamericano ya citado, no se da que no existan recursos, sino que están mal distribuidos y, en el caso de la política social pública, en ocasiones están mal aplicados. Asimismo, los centros de investigación académica de nuestra región están dotados de personas altamente capacitadas y muchas de ellas son sensibles a temáticas que deben profundizarse.

Finalmente, a pesar de no estar mencionado en los 13 informes sistematizados (fuente del informe latinoamericano), es de destacar el importante rol que están llamadas a cumplir las **Instituciones Independientes de Derechos Humanos** en cada una de las naciones, con respecto a la protección de los derechos de los niños y la promoción y la vigilancia de la aplicación de la CDN (Convención de los Derechos del Niño), tal como lo establece la Observación General N°2 del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Fortalecer estos organismos nacionales allí donde se han logrado conformar, e instalarlos donde aún no ha sido posible, es, sin duda alguna, un gran desafío en la región.

⁹ http://elcomercio.pe/noticia/444584/puericultorio-tiene-300-camavacias-ley-le-impide-acoger-ninos-pobres_1 (Consulta 16 de marzo de 2010)

<http://elcomercio.pe/noticia/444759/puericultorio-perez-aranibar-atendera-al-maximo-su-capacidad-desde-proximo-lunes> (Consulta 20 de marzo de 2010)

Glosario¹⁰

→ **Acogimiento familiar:** es un tipo de cuidado basado en la familia, que incluye al niño para su cuidado, sin alterar significativamente la rutina familiar. La familia continúa con su dinámica y estructura cotidiana responsabilizándose, por el tiempo que sea necesario, por la protección integral del niño. Generalmente, el niño permanece en acogimiento familiar hasta que se reintegra a su familia de origen tras haber superado las causas que dieron origen a la separación. Según se define en las Directrices, el *acogimiento por familiares* es el que se realiza en el ámbito de la familia extensa del niño, o con amigos íntimos de la familia conocidos del niño. Este acogimiento familiar puede ser de carácter formal o informal (**ver cuidado alternativo**). A su vez, define al acogimiento en hogares de guarda como aquel en el que una autoridad competente confía el niño a efectos del cuidado alternativo al entorno doméstico de una familia distinta de su propia familia, que ha sido seleccionada, declarada idónea, aprobada y supervisada para ejercer ese acogimiento.

→ **Cuidado alternativo:** El cuidado alternativo es un arreglo por el cual el niño es cuidado fuera de la casa de sus padres. Cualquiera sea su modalidad (formal o informal) o su ámbito de desarrollo (familiar o institucional), debe satisfacer en un modo amplio todos los aspectos del cuidado, abarcando tanto los básicos (la alimentación, el vestido, vivienda, educación, salud, recreación, entre otros) como los emocionales, garantizando

todos los derechos. El cuidado debe ser estable, siendo la estabilidad un atributo que va más allá de la temporalidad del mismo, alcanzando la relación que se construye en el cuidado, entre el niño acogido y las personas responsables de su protección. La estabilidad del cuidado es la capacidad de construir con el niño acogido vínculos que se caractericen por ser significativos para él, a la vez que continuos y seguros. De esta forma, más allá de su duración, un cuidado estable es el que ofrece seguridad al niño, lo contiene emocionalmente, no constituye una amenaza para él sino lo contrario, ya que le proporciona resguardo por el tiempo que sea necesario.

El cuidado alternativo puede ser:

- *formal:* cualquier acogimiento en un medio familiar que haya sido ordenado por una autoridad judicial o administrativa competente, así como cualquier cuidado en un medio institucional (**ver institución**) como resultado o no de medidas administrativas o judiciales.

- *informal:* cualquier inclusión de carácter privado en un medio familiar, en la que el niño es cuidado por un período indefinido por parientes, amigos o por otros en su propio nombre y derecho, por la iniciativa del niño, sus padres u otra persona, sin que esta colocación haya sido ordenada por una autoridad judicial o administrativa o cualquier organismo debidamente acreditado.

El campo de acción del cuidado alternativo no se extiende a niños que están privados de su libertad por decisión de una autoridad judicial o administrativa por estar acusados de haber infringido la ley, y cuya situación es tratada por las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores y las Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. Tampoco se extiende a casos en los que los niños han sido adoptados (pero si se aplica a los cuidados pre-adoptivos) o en los que hay una colocación informal si el niño se queda por voluntad propia con sus parientes o amigos por un período limitado por razones que no están conectadas con la incapacidad de los padres de proveer cuidado adecuado.

¹⁰ Para este glosario, nos hemos basado en los documentos: Directrices sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños (ONU); en el Documento Mejorar la protección de los niños privados del cuidado de sus padres: la necesidad de reglas internacionales. (Documento de trabajo conjunto, UNICEF y Servicio Social Internacional agosto de 2004.) y en Documentos de los países de la región, tales como las "Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes", del Gobierno del Brasil, el Decreto Presidencial 5196 del gobierno del Paraguay y el Informe Defensorial N° 150 de la Defensoría del Pueblo de Perú.

→ **Cuidado alternativo apropiado:** Las causas por las cuales los niños pierden el cuidado de sus padres son diversas y complejas, como así lo son las consecuencias que ésta pérdida imprime en la vida de ellos. Son niños cuyos derechos han sido vulnerados, por lo cual es necesario activar acciones de restitución de los mismos. La provisión de un cuidado alternativo es una de ellas. Pero no todos los cuidados alternativos son apropiados ó adecuados para todos los niños. El análisis de la complejidad de las situaciones en las que los niños están inmersos, sumada a la singularidad de cada niño (en lo que hace a su edad, género, etnia, lengua, etc.) determinan el cuidado apropiado y necesario para cada uno de ellos. Los cuidados apropiados se planifican, deciden y desarrollan según las particularidades de cada niño. Se ajustan a sus necesidades, conveniencia y son proporcionados en forma oportuna.

→ **Hogares encabezados por niños:** existen muchos ejemplos de situaciones en las que los niños han creado espontáneamente sus propios "hogares" tras la muerte de sus padres. Estos hogares suelen estar constituidos por los niños de una misma familia, donde el primogénito asume la responsabilidad del bienestar de sus hermanos, aunque se conocen otras formas (la unión de niños de una familia con niños de otras familias, o incluso un grupo de niños sin parentesco alguno entre sí). Se ha observado que estos hogares se forman por situaciones de emergencia, como la violencia política, las catástrofes naturales, el VIH-SIDA, pero pueden establecerse por otras razones.

→ **Cuidado parental adecuado:** situación en la que las necesidades físicas, emocionales, intelectuales y sociales básicas del niño son satisfechas por sus cuidadores y el niño puede desarrollarse de acuerdo con su potencial. El cuidado parental adecuado va más allá de la ausencia de abuso, abandono o explotación, y conlleva que el niño tenga suficientes cuidados y recursos como para desarrollarse saludablemente. Esto implica, por ejemplo, que el niño vive en el

seno de una familia, con un cuidador primario, cuenta con protección y cuidados adecuados, acceso a educación y asistencia sanitaria. Los niños que viven debajo de la línea de pobreza, los que viven o trabajan en la calle, así como los que están en riesgo de ser excluidos de sus familias o que experimentan abuso, explotación o abandono, son evaluados como víctimas de cuidado parental inadecuado.

→ **Cuidados basados en familia:** un tipo de cuidado que implica que el niño viva con otra familia que no es la biológica. El término abarca al acogimiento familiar, los hogares encabezados por niños y la adopción. El cuidado en un "hogar grupal pequeño" caería fuera de esta definición, aunque a veces no se tiene en cuenta la distinción entre "acogimiento" y el cuidado en el hogar grupal (institucional).

→ **Familia:** El preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niños define a la familia como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños. Tras la crisis del modelo familiar propio de la sociedad patriarcal, hoy se reconocen múltiples formas de ser familia. En esta línea, entendemos a la familia como el núcleo más pequeño de pertenencia, constituido por lazos significativos. Incluimos en esta definición modelos familiares que van desde la familia nuclear, la familia ampliada a la constitución familiar de personas que se reconocen como tales, aunque no medie entre ellos un lazo de consanguinidad.

→ **Institucionalización:** inclusión en residencias institucionales.

→ **Institución:** residencia a cargo de personas responsables por el cuidado. Esta acepción incluye un amplio espectro de espacios que van desde los orfanatos, los que generalmente incluyen un número importante de "internos"; centros privados; centros de tránsito en situaciones de emergencia; otros centros de cuidado institucional de corto y largo plazo;

a las “casa hogar”, pequeñas instituciones con un formato que pretende recrear a una familia, albergando a un pequeño número de niños y niñas que tiene como responsables a figuras estables. En las llamadas “casa hogar”, o en otros casos bajo la denominación de “aldeas”, los cuidadores conviven a tiempo completo con los niños, pueden estar tanto en un terreno común como insertas en barrios residenciales. En las Directrices sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños (ONU), se define el cuidado residencial como aquel brindado en cualquier contexto de cuidado grupal no basado en familia.

→ **Niños privados de cuidado parental:** todos los niños que no viven con al menos uno de sus padres, por cualquier causa y sin importar las circunstancias. Los niños que no tienen cuidado parental y se encuentran fuera de su país de residencia habitual o que son víctimas de situaciones de emergencia pueden ser designados “no acompañados o separados”.

→ **Niños:** en pos de realizar una lectura más fluida en algunos párrafos de este documento se utiliza el genérico masculino. Por lo tanto, el término “niños” engloba a los niños, las niñas y los adolescentes debajo de la edad de 18 años.



Ficha Técnica

Este documento de Divulgación se basa en el “Informe latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América latina”. Disponible en español en www.relaf.org

Equipo de trabajo: investigación, análisis, sistematización y realización del Informe.

COORDINACIÓN: Matilde Luna

INTEGRANTES: Denise Fridman, María Sánchez Brizuela, Marta Pesenti y Vanesa Salgado

ASISTENTE: Mara Tissera Luna

DISEÑO: Luciana Rampi / **CORRECCIÓN DE ESTILO Y GRAMATICAL:** Selva Ferrari

EN SU ETAPA DE VALIDACIÓN, HA SIDO LEÍDO Y COMENTADO POR LAS SIGUIENTES EXPERTAS: ROSA MARIA ORTIZ (CRC, ONU); ERICA DANTAS BRASIL (UNIVERSIDAD DE NOTTHINGAM, UK); CHRISTINA BAGLIETTO Y CECILE MAURIN (SSI/ CIR); MARIA EUGENIA VILLARREAL (ECPAT).

EL INFORME TIENE SU FUENTE PRINCIPAL EN INFORMES ENCOMENDADOS POR LA ORGANIZACIÓN ALDEAS INFANTILES SOS A INVESTIGADORES SEGÚN EL LISTADO SIGUIENTE:

INFORMES NACIONALES

•BRASIL

Final Report: The situation of childhood in Brazil, Septiembre de 2008

Aldeias Infantis SOS Brazil. 56 páginas.

Luciana Faria Alves Antonio – Coordination and Research Planning;

Márcia Bertoletti - Co-coordinator of Analysis;

Sandra Greco da Fonseca – Research Advisor; **Save the Children-** Organization partner in the analysis and the financing.

Ricardo de Paiva e Souza – Coordinator of Analysis.

Instituto Análise – Consultancy in Research
Luciana Pitelli – Research Planning and Coordination;

André Nogueira – Coordination of collection and analysis of secondary data;

Silvia Rosenbaum – Moderator and analyst in the Qualitative phases;

Vanessa Toledo e Carla Schvaitser – Moderators of the In depth Interviews.

•CHILE

Informe Final: Análisis de la situación de los derechos de las niñas y los niños privados del cuidado de sus padres o en riesgo de perder ese cuidado, 2009. 248 páginas

Investigadora Responsable: Priscilla Galaz Leiva
 Asesora Investigación y monitoreo
 Aldeas Infantiles SOS Chile
 Equipo de investigación:
 Natalia Ruz Carrera, Daniela Lobos Cuevas

•**COLOMBIA**

Situación de los derechos de la infancia de niños y niñas que han perdido el cuidado de sus padres o están en riesgo de perderlo. 149 páginas
 Informe presentado a: Aldeas Infantiles SOS Colombia en octubre de 2008.
 Elaborado por: Ernesto Duran Strauch
 Con el apoyo de: Giselle Maya y Elizabeth Valoyes

•**ECUADOR**

Análisis de la situación de los derechos de las niñas y los niños privados del cuidado de sus padres o en riesgo de perder ese cuidado. 157 páginas.
 Versión Final del Informe de Investigación preparado para Aldeas Infantiles SOS Ecuador, noviembre de 2008
 Por: Bayardo Tobar R.

•**EL SALVADOR**

Estatus de los niños y niñas de El Salvador: Análisis de la situación de los derechos de las niñas y los niños privados del cuidado de sus padres o en riesgo de perderlo. 82 páginas
 Aldeas Infantiles SOS El Salvador, enero de 2009.
 Equipo de investigación: Carlos Sáenz, Sergio Aguiñada, Claudia Ortiz.

•**GUATEMALA**

Estatus de los niños (Guatemala) Análisis de la situación de los derechos de las niñas y los niños privados del cuidado de sus padres o en riesgo de perderlo. 38 páginas
 Aldeas Infantiles SOS Guatemala, 2008
 Consultor, Marvin Rabanales García.

•**HAÍTÍ**

SOS Village d'enfants Haiti. Statut des enfants d'Haiti. Analyse Basée sur les Droits de l'Enfant – pour les enfants sans prise en charge parentale ou courant le risque de la perdre. 32 páginas.
 Julio de 2009.
 Analyse réalisée par: LACROIX Emmanuel

•**HONDURAS**

Estatus de los Niños de Honduras. Análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado de sus padres o en riesgo de perderlo. 56 páginas.
 Aldeas Infantiles SOS Honduras. Febrero de 2009.
 Consultoras: Carla Cueva y Mireya Carabajal.

•**MÉJICO**

Estatus de la Infancia- México. Análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado de sus padres o en riesgo de perderlo. 28 páginas.
 Aldeas Infantiles SOS México. Julio de 2008.
 Ririki Intervención Social.
 Ashieli Ramírez, Patricia Urbieta, , Andrea Márquez, Rosario Guzmán, María José Elizarrarás

•NICARAGUA

Estatus de los Niños/as. Análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado de sus padres o en riesgo de perderlo. 45 páginas

Aldeas Infantiles SOS Nicaragua. Diciembre de 2008.

Consultora: Marcia Ramirez.

•PARAGUAY

Análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado de sus padres y/o madres o en riesgo de perderlo. 44 páginas

44 páginas

Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Entidad Binacional Yacyreta, Aldea SOS Paraguay. Octubre de 2009.

Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud. CENIJU

•REPUBLICA DOMINICANA

Status of the children of Dominican Republic. Analysys of the situation of children's rights deprived of parental care or in risk of losing it. 35 páginas

Aldeas Infantiles Dominicanas, Inc. Octubre de 2009.

Written by: Vielka Polanco.

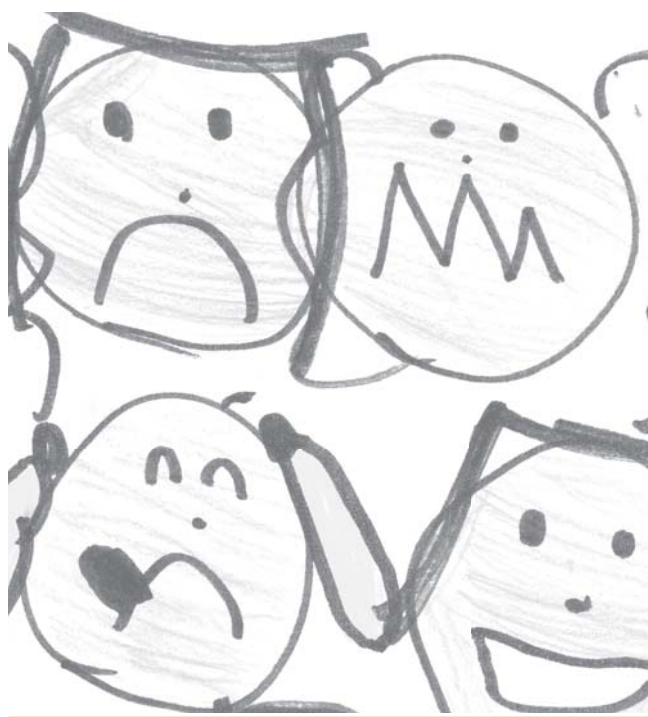
•VENEZUELA

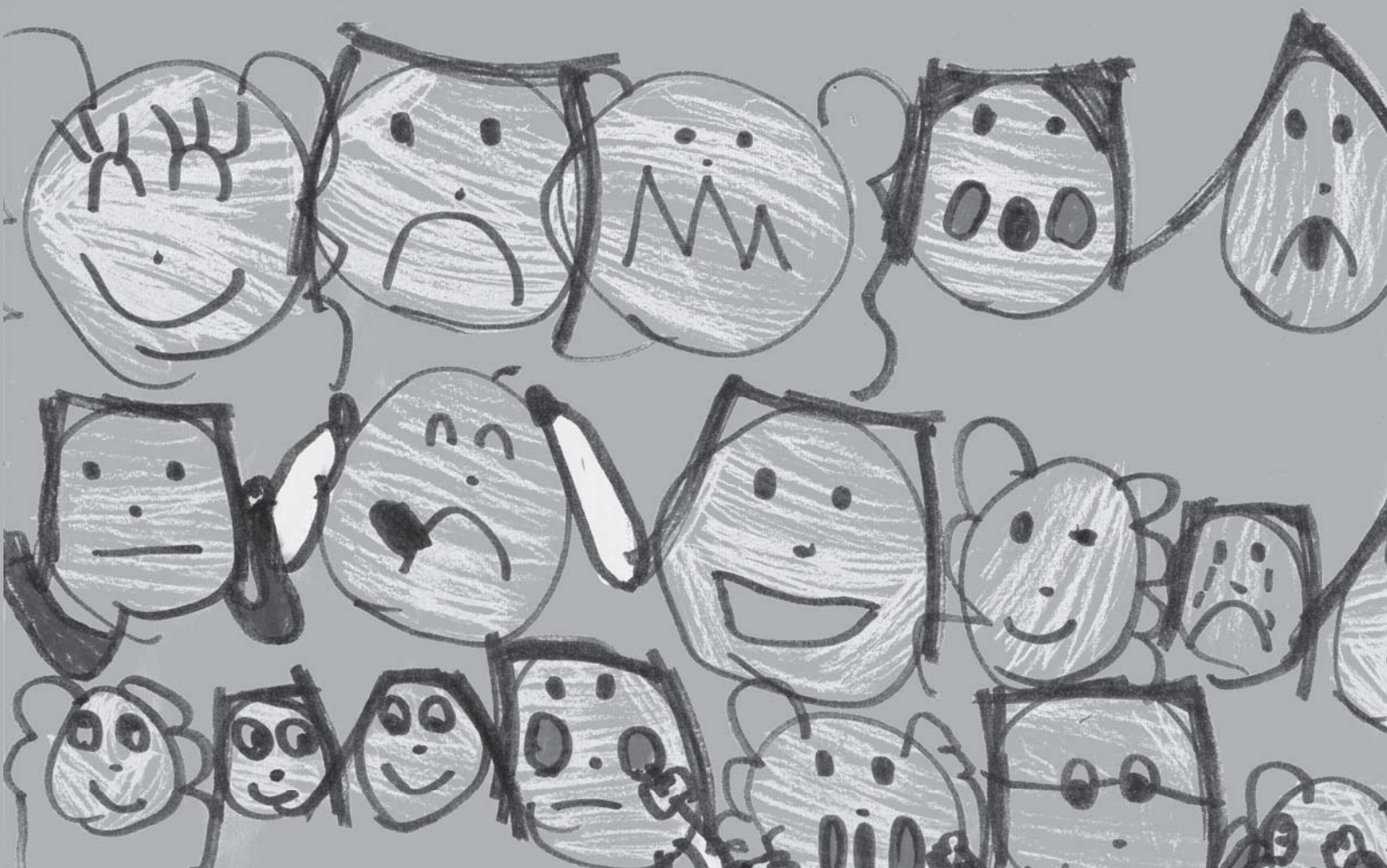
Análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado de sus padres o en riesgo de perderlos. 51 páginas.

Aldeas Infantiles SOS Venezuela. Abril de 2009

Consultora:

Adriana E. Ponte Guía





La experiencia acumulada durante casi un siglo de aplicación de estos modelos asilares, permite afirmar que se logran menores resultados con mayores costos

¿Qué significa menores resultados? Que los niños, niñas y adolescentes que crecen en estos espacios encuentran limitaciones para alcanzar su "desarrollo pleno". Goffman lo ha descrito al referirse a las instituciones totales: baja autoestima, escasa autonomía, falta de iniciativa, tendencia a la dependencia, actitudes isomorfas con los grupos e instituciones en desmedro de su singularidad.

En un estudio realizado por nosotros en Uruguay, hace una década atrás confirmamos que los adolescentes egresados de los sistemas de protección de base asilar no alcanzaban una integración social plena, carecían de recursos para manejarse en la vida social y muchos de ellos estaban nuevamente institucionalizados ya sea en las fuerzas armadas, en la policía o en las cárceles.

Estos modelos tienden estructuralmente- mas allá de la gestión que de ellos se realice- a la vulneración de un conjunto de derechos.

La privación del derecho a la convivencia familiar tiene un efecto de arrastre sobre otros derechos tales como la no discriminación; la identidad; la educación, la libertad; el derecho a la opinión-participación; a la salud para mencionar solo algunos de ellos.

Extraído del comentario de Víctor Giorgi.
Foz do Iguazú, Brasil setiembre de 2010.

En América latina son miles los niños y niñas que carecen de cuidados parentales al no tener garantizada la condición básica del desarrollo infantil: la pertenencia a un grupo que sea capaz de reconocerlos en su singularidad, a la vez que les brinde afecto y respete y satisfaga todos sus derechos.

Es por eso por lo que esperamos que esta información sirva a quienes desde distintos sectores, son actores clave en la visibilización, la sensibilización y la implementación de respuestas adecuadas a tal problemática y que aun con sus limitaciones, contribuya al conocimiento, la reflexión y la puesta en práctica de mejores opciones de cuidado para el goce efectivo del derecho a vivir en familia y comunidad.

Matilde Luna

www.relaf.org

