

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

DÍA DE DEBATE GENERAL, septiembre de 2021

Los derechos de la infancia y el cuidado alternativo

## Cuidado alternativo en América Latina y el Caribe. Panorama de avances, amenazas y desafíos

Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF)<sup>1</sup>

### 1. PRESENTACIÓN

En América Latina y el Caribe son diversas y complejas las causas que dan origen a la separación de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) de sus padres (RELAF, 2010). Si bien avanza la implementación de programas de acogimiento familiar, en la mayoría de los países la proporción de NNA en esta modalidad es ampliamente menor que la población en instituciones.

A pesar de las adecuaciones legislativas en la región (en línea con la Convención sobre los Derechos del Niño y las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños) que prohíben la separación de los NNA de sus familias por razones de pobreza, esta continúa siendo, en ciertas situaciones, la causa primaria; y en otras, una condición que complejiza las intervenciones de protección de derechos, que finalmente desembocan en separaciones que podrían haberse prevenido.

Sin embargo, existen experiencias que son casos testigo de avances logrados en los últimos años, incluso en contexto de pandemia.

### 2. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA SITUACIÓN DE LOS NNA LATINOAMERICANOS PRIVADOS DE CUIDADO PARENTAL

En América Latina, entre 230.000 y 375.000 NNA (LUMOS, 2019) se alojan en residencias o instituciones. Por ejemplo, en Argentina, de los 9.219 NNA en cuidados alternativos solo el

<sup>1</sup> <https://www.relaf.org/cv/CV-RELAF-2020.pdf>

19,64% están en acogimiento familiar (SENNAF y UNICEF, 2014); en Perú, según el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, del total de 5.934 solo el 3,87%; y en México, de los 24.574, solo el 0,5%. La tendencia se repite en la mayoría de los países, con algunas excepciones como Chile o Costa Rica (PANI y UNICEF, 2019).

Persisten ciertas características de encierro (RELAF y UNICEF, 2016a) y privación de libertad, ingresos innecesarios al sistema, largas permanencias, discriminación (RELAF y UNICEF, 2013) y recurrente vulneración de derechos de los NNA institucionalizados (RELAF, 2011). Preocupan especialmente algunos perfiles de NNA:

### **Niños y niñas menores de 3 años (RELAF, 2013)**

- Representan aproximadamente el 10% de los NNA institucionalizados.
- Se estima que por cada año que una niña o niño menor de 3 años vive en una institución, pierde 4 meses de desarrollo.

### **NNA con discapacidad (RELAF y UNICEF, 2016b)**

- Se estima que alcanzan el 20% de los NNA institucionalizados.
- La condición de discapacidad es uno de los principales factores de su institucionalización.
- Su institucionalización suele ser más prolongada.
- Su participación en programas de prevención de la institucionalización, acogimiento familiar y adopción es inferior a la de los niños sin discapacidad.

### **NNA migrantes no acompañados**

- Se acentúan las características de encierro y privación de libertad en su cuidado alternativo.

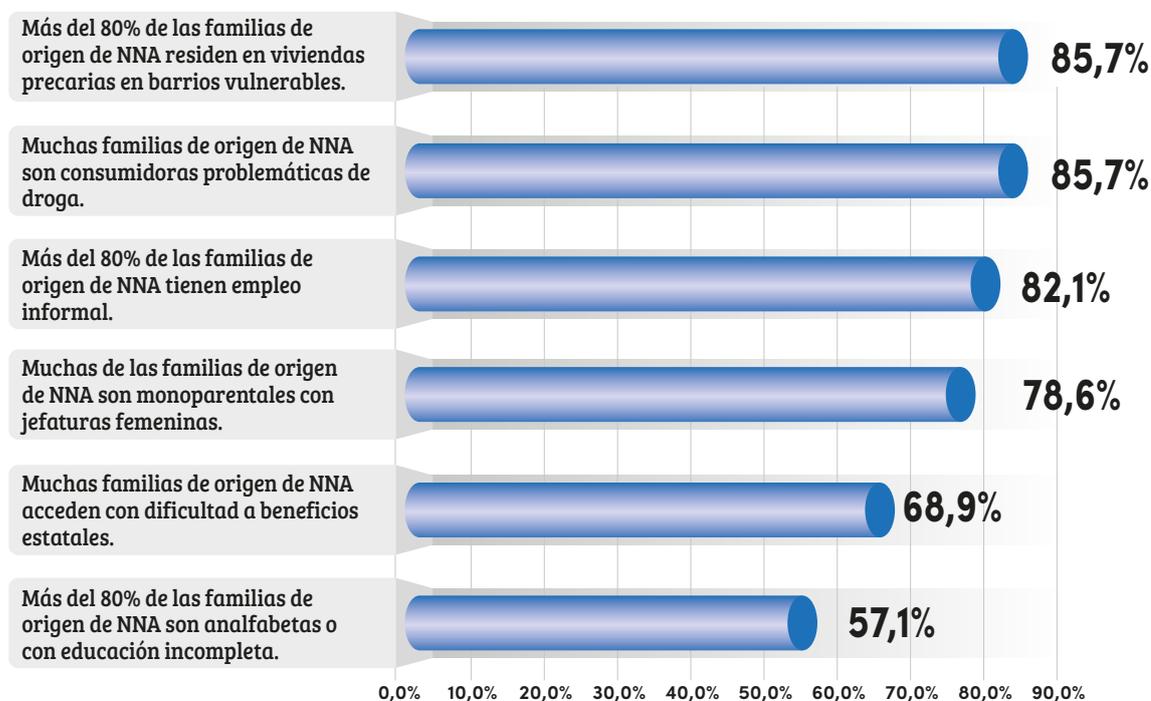
## **3. ¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE LA POBREZA Y LA PÉRDIDA DEL CUIDADO PARENTAL EN LATINOAMÉRICA?**

Un estudio realizado por RELAF, Tejiendo Redes Infancia y Unión Europea (2021) toma a México como caso testigo en la región y revela que el derecho a vivir en familia y comunidad se ve fuertemente amenazado por la condición de pobreza. El 45,25% de la población está en esta situación y el porcentaje asciende a 49% en NNA. La violencia, el consumo problemático de sustancias, la discapacidad, la salud mental y otras situaciones devienen con más frecuencia en la separación del NNA de sus cuidadores primarios cuando suceden en familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Por otro lado, el estudio revela que del total de 22.793 NNA institucionalizados, 6.961 (es decir, el 30,54%) fueron “entregados” por sus familias al carecer de recursos y medios económicos para cuidarlos y asegurar la satisfacción de sus necesidades.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Otro caso se encuentra documentado en el marco de un proceso de cooperación entre RELAF y UNICEF para el Estado panameño. Durante 2015 y 2016 se desarrollaron experiencias de desinstitucionalización, que abarcaron 75 NNA alojados en tres albergues pertenecientes a la sociedad civil. La casuística relevó que 22 NNA (29,5%) habían sido ingresados de forma “voluntaria”, por solicitud familiar frente a la falta de recursos económicos. Ver RELAF y UNICEF (2016c).

Asimismo, desde una perspectiva multidimensional de la pobreza, el estudio aborda la percepción que tienen los organismos administrativos de protección de cada Estado (Sistema DIF Estatal) sobre las condiciones de las familias de origen de los NNA institucionalizados.



Por otro lado, la pandemia del COVID-19 ha complejizado la situación –de acuerdo con CEPAL (2021), “en 2019 había 467 millones de personas en situación de vulnerabilidad y ahora 491 millones están hasta tres veces por debajo de la línea de pobreza (es decir, reciben tres veces menos el salario mínimo)”– y desafía a la región a adecuar las políticas y programas de protección, invirtiendo y reorientando recursos a favor de prácticas de garantía del derecho a vivir en familia.<sup>3</sup>

#### 4. ¿CÓMO ES EN AMÉRICA LATINA LA INVERSIÓN PÚBLICA EN POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE GARANTÍA DEL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA Y COMUNIDAD?

El estudio realizado por RELAF, Tejiendo Redes Infancia y Unión Europea (2021) analiza la inversión pública en materia de protección especial de la niñez y muestra una desproporción entre los presupuestos públicos de los organismos administrativos especializados en la niñez destinados a sostener los cuidados alternativos de tipo residencial y la inversión en programas de fortalecimiento familiar y acogimiento familiar.

<sup>3</sup> La pandemia del COVID-19 amenaza con debilitar los frágiles e incipientes sistemas de protección de derechos y generar retrocesos en los procesos de desinstitucionalización y garantía del derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Se ha identificado menor presencia o ausencia de jueces, ministerios públicos o fiscalías especializadas; cierre de dispositivos de cuidado y traslado abrupto de niños; interrupción de procesos de vinculación familiar; prolongación innecesaria del cuidado alternativo residencial, entre otros. Para más información: [https://www.relaf.org/covid-19/COVID\\_19\\_Situacion\\_regional\\_RELAF.pdf](https://www.relaf.org/covid-19/COVID_19_Situacion_regional_RELAF.pdf)



A su vez, un estudio de RELAF (2019) en seis países de la región constata que no hay un financiamiento suficiente de los programas que favorecen la desinstitutionalización y, contrariamente, el existente abona la tendencia a la “captación” o retención de los niños en el sistema de cuidado alternativo de tipo residencial. Asimismo, el estudio revela que el cuidado en el ámbito residencial es más costoso que el acogimiento familiar. La sobrecapacidad del cuidado residencial, sumada a los altos costos de este tipo de dispositivos, da como resultado una ineficiente inversión de los recursos disponibles.

## 5. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS DE REFERENCIA

### 5.1. Venezuela: acogimiento en familia extensa de NNA “dejados atrás”

Según datos de la oficina regional de UNICEF para América Latina y el Caribe, se calcula que para el año 2019 cerca de 4,3 millones de personas venezolanas salieron del país (aproximadamente 1,1 millones son NNA).<sup>4</sup>

Muchos de los adultos migrantes son cuidadores primarios de NNA que han delegado el cuidado de manera informal a familiares y referentes afectivos. Estos NNA cuyos padres han migrado son conocidos como “niños dejados atrás”.

Quienes quedan a cargo del cuidado de los NNA muestran debilidades en las condiciones de crianza (habitacionales, económicas, emocionales, etc.), lo que expone a los NNA a perder ese cuidado y ser incluidos en instituciones. Debido a esta situación, agravada por la

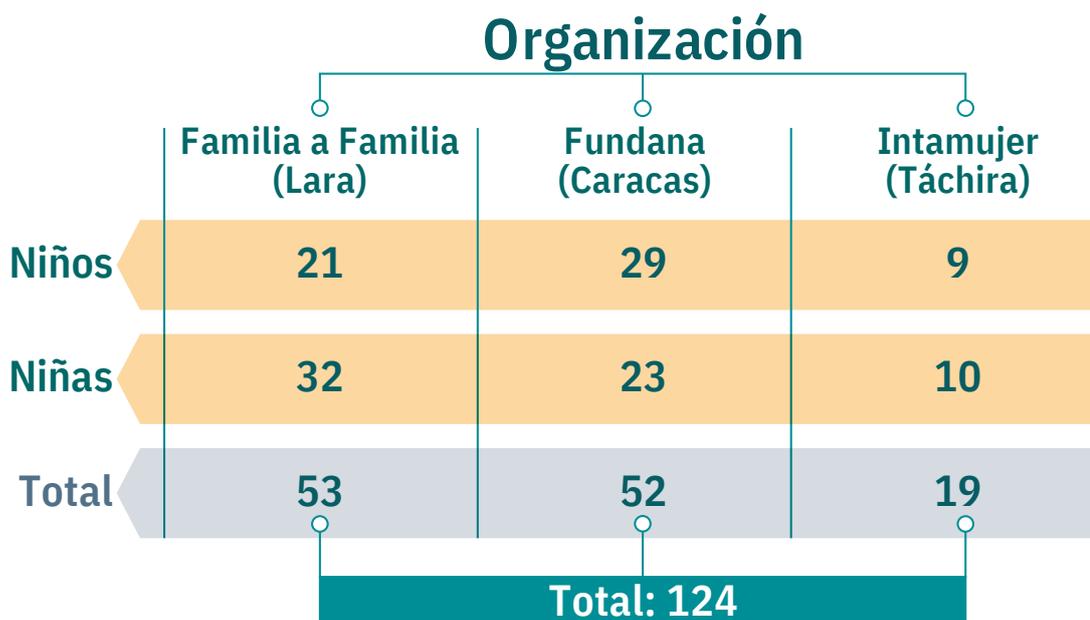
<sup>4</sup> UNICEF advierte que 4,3 millones de NNA migrantes de Venezuela y 6,8 millones de México y Centroamérica necesitarán asistencia humanitaria durante 2021. Recuperado el 9 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/unicef-advierte-4.3-millones-ninos-ninas-adolescentes-migrantes-asistencia-humanitaria-2021>

pandemia, fue necesario evaluar, fortalecer y formalizar esos acogimientos bajo las figuras contempladas por la LOPNNA: el abrigo y la colocación familiar.

En marzo de 2020, RELAF y UNICEF Venezuela iniciaron una cooperación para apoyar al Estado y la sociedad civil en el desarrollo de herramientas para el cuidado alternativo de tipo familiar de los NNA (RELAF, 2021).

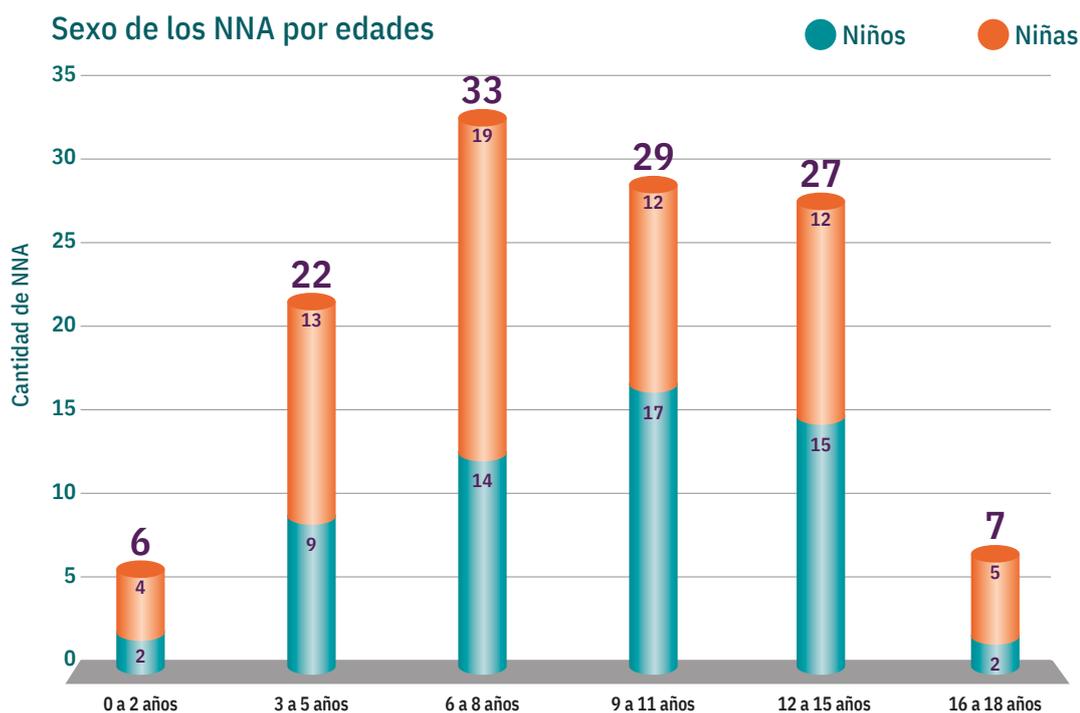
Tres organizaciones seleccionadas (FUNDANA, De Familia a Familia e INTAMUJER) instalaron programas de familias sustitutas.<sup>5</sup> Se trató de experiencias innovadoras, particularmente por el perfil de NNA, de las familias sustitutas (familia extensa), y por los procedimientos y estándares alineados a los derechos humanos de la infancia.

Los programas se instalaron en contextos estatales legales-políticos-institucionales específicos, como parte de un sistema de protección integral de derechos y en articulación con los organismos que lo conforman (Consejos de Derechos, Tribunales de Protección, etc.) en los Estados de Lara, Caracas y Táchira. Los tres programas reunieron 124 NNA acogidos en 75 familias.



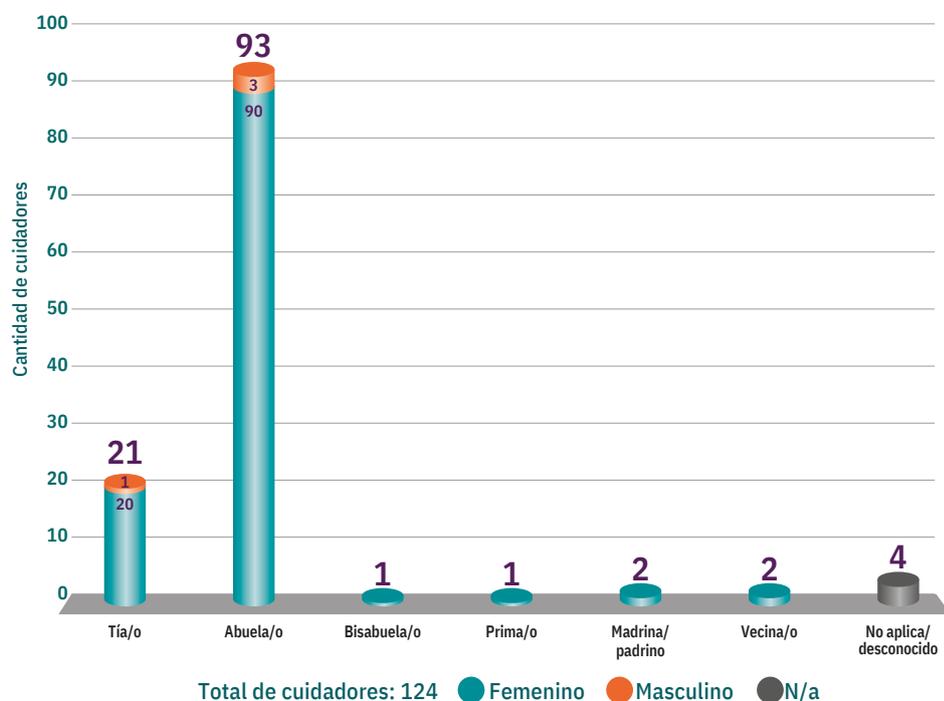
Al tratarse de acogimientos informales en curso, la experiencia se basó en la identificación de las familias en las comunidades, su evaluación, apoyo integral y la formalización del cuidado, buscando asegurar la idoneidad, sin naturalizar el vínculo de consanguinidad. Abarcó todos los rangos etarios de los NNA y ambos sexos.

<sup>5</sup> De 124 familias, el 69% de las mujeres había migrado al exterior. Recuperado de RELAF (2021, p. 16).



La casuística muestra, en los tres programas, una casi total responsabilización del cuidado por parte de mujeres,<sup>6</sup> particularmente abuelas y tías.

### Familia extensa que acoge



Los programas desarrollaron una estrategia de apoyo integral a las familias sustitutas. Este incluyó apoyo económico (a través de transferencias directas y en especie), psicológico (para el NNA y la familia sustituta), legal (para la formalización del cuidado); apoyo para el desa-

<sup>6</sup> Las mujeres representan casi las tres cuartas partes de las trabajadoras familiares no remuneradas por los cuidados a NNA, enfermos y personas de la tercera edad; esto las hace sistemáticamente más pobres y genera consecuencias negativas para ellas y los beneficiarios de los cuidados. Ver OIT (2018).

rollo de emprendimientos familiares, la escolarización de los NNA y la revinculación con la familia de origen; atención médica; fortalecimiento de las condiciones habitacionales.

Las experiencias permitieron constatar la importancia de la familia extensa con apoyo integral como recurso de cuidado y protección de los NNA bajo la figura de familias sustitutas y bajo medidas de colocación familiar.

## 5.2. México: avance en la expansión y diversificación del acogimiento familiar

La instalación de programas de acogimiento familiar ha avanzado en México a partir de la sanción de la LGDNNA y las adecuaciones legislativas en los Estados.

El mencionado estudio de RELAF, Tejiendo Redes Infancia y Unión Europea relevó que el 54% de los Estados mexicanos declaran tener programas de acogimiento, con 181 familias certificadas. En su amplia mayoría se trata de familias ajenas.

Entre 2016 y 2018, RELAF y UNICEF (Germes Castro y Cuello Miedzybrodzki, 2018) apoyaron la instalación de seis programas piloto de acogimiento familiar (Federal, Morelos, CDMX, Chihuahua, Campeche, Tabasco). Actualmente son diez los programas instalados bajo los lineamientos de la herramienta técnica desarrollada en la fase piloto (se sumaron Sonora, Guanajuato, Tlaxcala y Aguascalientes) y reúnen 164 NNA (RELAF y UNICEF, 2018). Si bien la escala es pequeña, los avances resultan de gran innovación:

- **CDMX:** el programa cuenta con 50 familias de acogida. RELAF y UNICEF están brindando apoyo para alcanzar las 200 familias el próximo año. Actualmente ha comenzado la capacitación de los equipos técnicos, conformados por 30 profesionales y técnicos que han sido reorientados en su función dentro del DIF para la implementación del programa. En esta fase de consolidación y expansión, se incluirán familias especializadas en el acogimiento de NNA con discapacidad, migrantes y adolescentes en conflicto con la ley penal. A su vez, en articulación con la Fiscalía General de Justicia de la CDMX, el programa está integrando NNA alojados en dispositivos de la Fiscalía: el CETNN, el espacio lúdico de la Agencia 59 y la Agencia 57, en el marco de procesos de cierre y reconversión de las instituciones.
- **Tlaxcala:** el programa cuenta con un banco conformado por 10 familias. Fue instalado, con el apoyo de RELAF, como parte de un proceso de transformación del sistema de cuidados alternativos y desinstitucionalización en el Estado. Tlaxcala cuenta con un CAS público, donde se ha reducido notablemente la cantidad de NNA institucionalizados (de 80 NNA que alojaba, actualmente brinda cuidados a 20). Se ha buscado cuidar la puerta de entrada al sistema, promover la desinstitucionalización de los NNA del CAS e invertir en la instalación del programa de acogimiento familiar. Para consolidar y expandir el programa de familias de acogida, el DIF reorientó recursos públicos que estaban destinados a sostener la institucionalización. Asimismo, recientemente ha instalado el componente de familias profesionalizadas, con la primera experiencia de acogimiento profesionalizado activo.

## 6. RECOMENDACIONES PARA AMÉRICA LATINA

- 1) Invertir en las familias: reorientar el gasto y ampliar la base de los programas de apoyo a las familias y comunidades de origen para prevenir separaciones innecesarias y favorecer la reintegración familiar en casos de niños privados de cuidado parental.
- 2) Promover el acogimiento familiar: fortalecer los programas y alentar la “cultura” del acogimiento familiar para revertir la proporción de las modalidades.
- 3) Cuidar la puerta de entrada de los NNA al sistema de cuidados alternativos y erradicar los ingresos por situación de pobreza.

---

### Bibliografía

- CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46687>
- GERMES CASTRO, O. y CUELLO MIEDZYBRODZKI, A. (2018). *Sistematización y evaluación de la cooperación de RELAF y UNICEF México para el desarrollo de seis programas piloto de acogimiento familiar, como parte de un proceso gradual hacia la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes en el país*. Disponible en: [https://www.relaf.org/biblioteca/Sistematizacion\\_Evaluacion\\_UNICEF\\_RELAF\\_coop\\_MEXICO.pdf](https://www.relaf.org/biblioteca/Sistematizacion_Evaluacion_UNICEF_RELAF_coop_MEXICO.pdf)
- LUMOS (2019). *En Nombre del Cuidado y la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes. La Institucionalización en América Latina y el Caribe*. Disponible en: [www.relaf.org/biblioteca/LUMOS\\_LAC\\_Informe.pdf](http://www.relaf.org/biblioteca/LUMOS_LAC_Informe.pdf)
- OIT (2018). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_633168/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_633168/lang--es/index.htm)
- PANI y UNICEF (2019). *Diagnóstico sobre el progreso de Costa Rica en la implementación de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*.
- RELAF (2010). *Documento de divulgación latinoamericano. Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.relaf.org/biblioteca/Documento1.pdf>
- RELAF (2011). *Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DDHH*. Disponible en: [https://www.relaf.org/biblioteca/Documento\\_agosto\\_2011\\_Relaf.pdf](https://www.relaf.org/biblioteca/Documento_agosto_2011_Relaf.pdf)
- RELAF (2013). *Modelo para la prevención del abandono y la institucionalización de niños pequeños*. Fact Sheet #1/2016. Disponible en: <https://www.relaf.org/materiales/Fact%20sheet.pdf>
- RELAF (2019). *¿Gasto o inversión? Análisis de costos e inversión del sistema de cuidados alternativos en seis países de la región*. Disponible en: [https://www.relaf.org/biblioteca/Analisis\\_costos\\_e\\_inversion.pdf](https://www.relaf.org/biblioteca/Analisis_costos_e_inversion.pdf)
- RELAF (2021). *Establecimiento de prácticas para el cumplimiento del derecho a vivir en familia y comunidad de niñas, niños y adolescentes en Venezuela. Reporte de resultados de un año de trabajo*. Disponible en: [https://www.relaf.org/biblioteca/RELAF\\_Reporte%20resultado\\_Cooperacion\\_Venezuela-\(final-prottegido\).pdf](https://www.relaf.org/biblioteca/RELAF_Reporte%20resultado_Cooperacion_Venezuela-(final-prottegido).pdf)
- RELAF, TEJIENDO REDES INFANCIA Y UNIÓN EUROPEA (2021). *Derecho a la Vida Familiar y Comunitaria y Pobreza. Niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza residentes en Centros de Asistencia Social en México*. Disponible en: <https://www.centrodeexcelenciaporlaninez.org/documentos/Estudio-RELAF-Derecho-y-pobreza.pdf>
- RELAF y UNICEF (2013). *Discriminación en las instituciones de cuidado de niñas, niños y adolescentes*. Disponible en: <https://www.relaf.org/biblioteca/Discriminacion.pdf>
- RELAF y UNICEF (2016a). *Los olvidados: Niños y niñas en “hogares”. Macroinstituciones en América latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.relaf.org/biblioteca/Macroinstituciones.pdf>
- RELAF y UNICEF (2016b). *Los últimos de la fila. Niños, niñas y adolescentes con discapacidad en instituciones residenciales en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.relaf.org/biblioteca/Losultimosdelafila.pdf>
- RELAF y UNICEF (2016c). *De regreso a casa. Adecuando las prácticas para la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes y el apoyo a sus familias en Panamá*.
- RELAF y UNICEF (2018). *Manual para la implementación de un programa de acogimiento familiar para niños, niñas y adolescentes en México*. Disponible en: [https://www.relaf.org/biblioteca/MANUAL\\_MEXICO.pdf](https://www.relaf.org/biblioteca/MANUAL_MEXICO.pdf)
- SENNAF y UNICEF (2014). *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional- Actualización 2014*. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/2446/file/Ni%C3%B1os%20y%20ni%C3%B1as%20sin%20cuidados%20parentales.pdf>