

# MODELO PARA LA PREVENCIÓN DEL ABANDONO Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑOS PEQUEÑOS

## FACT SHEET #1/2016

- »En América Latina y el Caribe sobre un universo de 240.000 niñas, niños y adolescentes institucionalizados, alrededor del 10 por ciento de ellos tiene entre 0 y 3 años. Este grupo etario es el más vulnerable a sufrir el impacto de la privación del cuidado familiar y los efectos nocivos en esta etapa crítica del desarrollo pueden llegar a prolongarse durante toda su vida.
- »Los avances identificados en nuestra región en materia de inversión en políticas públicas dirigidas a la primera infancia, no han tenido en cuenta las problemáticas de sectores minoritarios que requieren de una protección especial.
- »Garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria, erradicando la institucionalización de niñas y niños menores de tres años, requiere no sólo adecuar la provisión de cuidados alternativos, sino también y fundamentalmente, construir una estrategia para la prevención.

### La problemática de la institucionalización de niños y niñas pequeños en América Latina y el Caribe.

En América Latina y el Caribe existen más de 240.000<sup>1</sup> niñas, niños y adolescentes que viven en instituciones. De ellos, aproximadamente 24.000 son niños y niñas menores de tres años (10%<sup>2</sup> del total). Existe sólida evidencia que muestra que este grupo etario es el más vulnerable a sufrir el impacto de la privación del cuidado parental, estimándose que por cada año que una niña o niño menor de 3 años vive en una institución pierde 4 meses de desarrollo. Asimismo, la violencia en las instituciones es 6 veces mayor y la violencia sexual 4 veces más frecuente que en cuidados alternativos de tipo familiar. El encierro de niños y niñas pequeños tiene efectos permanentes: existe contundente y sólida evidencia científica sobre el impacto nocivo del abandono y la institucionalización en edades tempranas en el desarrollo y la salud mental y respecto de las graves problemáticas individuales, familiares, comunitarias y sociales asociadas.

Independientemente de las características de infraestructura que presenten las residencias y el cumplimiento de ciertos estándares de cuidado, nunca constituirán un ámbito de protección apropiada para los niños y niñas menores de tres años y los impactos negativos y la vulneración de derechos se agravará aún más cuando las condiciones de alojamiento sean inadecuadas. De acuerdo con diferentes estudios elaborados en la región, muchas instituciones

funcionan sin realizar los procedimientos requeridos para estar acreditadas y/o autorizadas, lo cual sumado a la debilidad en los mecanismos de monitoreo y seguimiento, deriva en el incumplimiento de estándares mínimos de cuidado. Esta situación provoca que muchas instituciones por falta de personal, no logren proveer la seguridad física y emocional necesaria para el cuidado de las niñas y niños: las instituciones no brindan el cuidado personalizado que los niños y niñas pequeños necesitan y las permanencias son muy prolongadas, producto de deficientes intervenciones de revinculación familiar o de la insuficiente implementación de otras estrategias de egreso apropiadas. Continuamente diversas situaciones de maltrato salen a la luz<sup>3</sup>, siendo los casos que adquieren mayor visibilidad pública, una pequeña muestra de las graves vulneraciones de derechos humanos que se reproducen continuamente en contra de los niños y niñas en contextos de encierro. La situación se agrava aún más cuando se trata de macroinstituciones, cuya existencia en la región ha sido constatada<sup>4</sup> y que amplifica el efecto de la despersonalización del cuidado y el aislamiento. Por último, es relevante mostrar la existencia de niños y niñas menores de tres que terminan siendo institucionalizados en ámbitos hospitalarios por abandono temprano, problemáticas crónicas de salud o maltrato grave, los cuales quedan totalmente invisibilizados del conjunto.

Respecto a los programas de acogimiento familiar, indispensables para cumplir el estándar de derecho en la provisión de cuidados alternativos para niños y niñas menores de tres años que los requieren, existen en la gran mayoría de los países de la región experiencias tanto públicas, privadas y mixtas. Si bien algunos de

ellos tienen una gran trayectoria desde un enfoque de derechos humanos y elevados estándares técnicos, en líneas generales evidencian muy baja cobertura y representan una proporción significativamente menor respecto del cuidado alternativo en instituciones.

**Iniciativa regional para la erradicación del internamiento de niñas y niños de menores de tres años en instituciones de protección en América Latina y el Caribe y Llamado a la Acción.**

Desde el año 2012, RELAF y UNICEF están llevando a cabo la Iniciativa Regional, cuyo objetivo es colocar en la agenda pública de los gobiernos de la región la problemática de las niñas y niños menores de tres años que se encuentran viviendo en instituciones y orientar técnicamente las transformaciones necesarias en las políticas públicas para su abordaje.

El "Llamado a la Acción" tuvo dos lanzamientos regionales: en un Evento Paralelo en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y en la Cumbre de Presidentes del CARICOM (Caribbean Community/ Comunidad del Caribe). A nivel nacional el Llamado fue lanzado en Costa Rica y Paraguay.

En el marco de esta Iniciativa, RELAF y UNICEF elaboraron, entre otros materiales<sup>5</sup>, la herramienta "Cuidados de niños pequeños. Modelo para la prevención del abandono y la institucionalización" (Para más información sobre la Iniciativa ingresar a: [hablapormi.org](http://hablapormi.org)).

**¿Por qué el aumento de la inversión en primera infancia no está logrando prevenir la institucionalización de niños y niñas pequeños en América Latina y el Caribe?**

En los últimos años nuestra región ha experimentado importantes avances en la construcción de políticas, programas y planes de inversión orientados directamente e indirectamente a la primera infancia, algunos Estados con experiencias innovadoras<sup>6</sup>. Los porcentajes de inversión respecto al PIB han experimentado un incremento, oscilando entre un 0,5% y 1,6%; las proporciones respecto al gasto público total van entre 2,1% y 9,1% y respecto al gasto público social desde el 3,1% hasta el 14,1%. En relación a la

inversión per cápita, las oscilaciones van entre US\$ 299,8 hasta US\$ 2.295 por niño por año<sup>7</sup>.

Pese al aumento en la inversión, una constante identificada es que los planes y programas no han tenido en cuenta las situaciones de sectores minoritarios que requieren de una protección especial. Debido a ello, familias con niños y niñas pequeños en múltiples situaciones y contextos de vulnerabilidad (pobreza, maternidad y paternidad adolescente; violencia sexual, situación de privación de libertad; discapacidad, entre otros) han quedado afuera, marginados de los beneficios del conjunto, produciéndose separaciones injustificadas, abandonos tempranos y siendo la institucionalización la medida más común. Estos niños y niñas han sido expuestos a un doble abandono. Por un lado el familiar: las situaciones particulares denuncian que ha habido abandono y no la entrega segura, sin ningún tipo de garantía de derechos en los procedimientos en la separación y la posterior llegada al cuidado alternativo. Por otro, el abandono estatal y social, debido al claro fracaso de las políticas públicas, que no se han organizado en un sistema capaz de contener respuestas múltiples de detección y respuestas precoces, oportunas, accesibles y universales.

**Dos casos ilustrativos**

País / Indicadores	% PBI destinado a Inversión en Primera Infancia	% gasto público total destinado a Inversión en Primera Infancia	% gasto público social destinado a Inversión en Primera Infancia	Tasa <sup>8</sup> de niños y niñas menores de 3 años en instituciones
Chile	1%	3,6%	6,8%	143,22
Colombia	0,5%	2,1%	3,1%	45,07

Elaboración propia con datos de SIP (2015); UNICEF (2013) y RELAF-UNICEF (2013).

Esta exclusión es multicausada, pero puede ser entendida principalmente por 3 tipos de factores:

**1. Factores culturales y sociales**

- Predominancia de un paradigma tutelar, que sostiene a los "hogares" desde acciones caritativas y filantrópicas.
- Penalización y estigmatización de la pobreza (niños, familias y sus comunidades).
- Presencia de un doble estándar en la garantía universal de los DDHH: para algunos niños y niñas están dadas todas las garantías y para otros, ninguna de ellas, quedando el principio de la universalidad afectado frente a niños y niñas discriminados en el ejercicio de sus derechos fundamentales.
- Creencias, políticas y prácticas conservadoras, patriarcales y discriminatorias (modelo de familia tradicional, peso del cuidado sobre la mujer, etc.).
- Intereses detrás del sostén del cuidado residencial: "Industria del orfanato" adopción de niños pequeños, entre otros.

## 2. Factores político-institucionales

- Ausencia de un enfoque sistémico que articule y de integralidad a las políticas, programas y acciones de diversos sectores e instituciones que permita la construcción de una comunidad de cuidados. El abandono termina siendo un problema individual e invisibilizado.
- Tensión no resuelta entre la universalización y la focalización de las políticas públicas.
- Falta de posicionamiento de los Estados y sus instituciones especializadas para ejercer la rectoría del sistema de protección integral de derechos y del subsistema de protección de los niños y niñas privados de cuidado parental: ningún organismo se responsabiliza.
- Insuficientes mecanismos de sistematización de la información, monitoreo y supervisión del subsistema de cuidados alternativos, lo cual provoca invisibilización y (en el mejor de los casos) sub-registro de la situación.
- Debilidad de mecanismos independientes de exigibilidad de DDHH y del cumplimiento del derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

## 3. Factores económico-presupuestarios

- Ausencia de una mirada estratégica sobre la inversión social en primera infancia, lo cual genera un gasto inadecuado de recursos públicos y privados.
- Ausencia o insuficiencia de inversión en planes de prevención de las pérdidas de cuidados parentales y el fortalecimiento de modalidades de cuidados alternativos basados en familia y comunidad.
- Ausencia de inversión en la adecuación de los cuidados alternativos.

## ¿Cuáles son las consecuencias para la sociedad y su macroeconomía?

Además del impacto individual en el desarrollo y bienestar de los niños y niñas ya mencionado, existen también consecuencias a escala social. Los costos de la inacción son siempre sistémicos afectando holísticamente distintas áreas y también sectores sociales (salud, educación, protección integral, trabajo, seguridad, etc.) a corto, mediano y largo plazo. Desde una perspectiva económica, se ha identificado el elevado gasto subsecuente al abandono y sus efectos. En primer lugar, existe evidencia económica que muestra los altos costos de la inacción para el sistema productivo. A la inversa, la inversión en primera infancia tiene un elevado retorno a través de la productividad de los sujetos, rentabilidad de la inversión y de reducción de costos sociales de diversa índole. En este sentido, la inversión en la primera infancia reporta a la sociedad una cantidad de dinero considerable, contribuye a mejorar la productividad a largo plazo de la fuerza de trabajo y es clave para el crecimiento económico de un

país, teniendo un alto retorno de la inversión pública mediante la reducción de costos para el gobierno y la sociedad. En segundo lugar, el uso innecesario e inapropiado de los cuidados alternativos en el que la institucionalización es la respuesta predominante representa elevados costos, ampliamente superiores al costo de modalidades de cuidado basadas en familia y comunidad<sup>9</sup>. Los recursos reorientados hacia la prevención de la institucionalización y el acogimiento familiar pueden contribuir a construir un sistema más rentable económicamente.

### **Estudio sobre inversión en la transformación del subsistema de protección de niños y niñas privados de cuidado parental.**

*RELAF y UNICEF están iniciando este año un estudio regional para medir el impacto económico en el gasto público que tiene la inversión en la prevención de la separación y el abandono y la adecuación de los cuidados alternativos con el objeto de demostrar que un subsistema de cuidados alternativos con enfoque de derechos humanos es económicamente viable y tendrá un impacto en el fortalecimiento de los procesos de protección social de cada país y múltiples beneficios para los niños y niñas. Los países comprometidos hasta el momento como casos testigos son Ecuador y Panamá.*

## Una propuesta para la acción: Modelo para la prevención del abandono y la institucionalización de niños y niñas pequeños.

Los 4 objetivos del Modelo elaborado por RELAF y UNICEF (2015)<sup>10</sup> son: 1) promover el cuidado temprano, 2) prevenir la separación innecesaria del niño pequeño de sus cuidadores, 3) prevenir el ingreso innecesario a modalidades de cuidado alternativo y 4) prevenir y erradicar la institucionalización de niñas y niños pequeños. Este Modelo centra su mirada en el fortalecimiento de la corresponsabilidad en el cuidado de las niñas y los niños pequeños, con el fin de conformar una gran comunidad de cuidados con diversos grados de participación y responsabilidad de quienes la integran (familia comunidad, profesionales de servicios y gestores de políticas públicas). Su elaboración y su utilización tienen esta triple impronta de corresponsabilidad, integralidad y articulación.

## **Aplicación del modelo en dos países seleccionados**

### **Panamá**

Talleres con decisores y operadores

Total de participantes: 48

Sectores representados: Desarrollo social, Salud, Mujer, Protección de la infancia, Justicia, Academia, Sociedad civil, Cooperación Internacional, Despacho de la Primera Dama

### **Uruguay**

Talleres con decisores y operadores

Total de participantes: 38

Sectores representados: Desarrollo social, Salud, Mujer, Derechos humanos, Protección de la niñez, Políticas de niñez y juventud, Seguridad, Discapacidad, Cooperación Internacional, Sociedad civil

## **Testimonio de una niña de 14 años institucionalizada con su bebé.**

*La niña quedó embarazada a los 11 años producto de un abuso sexual. Hace 3 años que está institucionalizada con su bebé:*

*“(Estoy acá porque) mi bebé tiene un problema, tiene el Síndrome de Moebius, por eso ahora mismo estoy acá todavía, porque ella tiene que ir a ver la cita, y tener un lugar cerca, y tener todas las cosas al día...”*

*¿Estás acá porque estás cerca del Hospital? Si... Yo quiero que me ayuden para volver con mi mamá, estar con todos mis hermanos...”*

Este Fact Sheet fue realizado por RELAF, Febrero de 2016.  
Para mayor información por favor visite nuestro sitio web [www.relaf.org](http://www.relaf.org)  
<https://www.facebook.com/REDRELAF?created>  
[https://twitter.com/RELAF\\_ONG/](https://twitter.com/RELAF_ONG/)

### **Utilidad del modelo comprobada en su aplicación.**

#### **En el nivel de la creación de las políticas: aplicación en decisores**

- Sirve para realizar un diagnóstico integral e intersectorial que permite visibilizar indicadores locales y brechas de cumplimiento, paradigma vigente, haciendo evidente la necesidad de construir una estrategia de prevención.
- Permite visualizar/mapear las políticas, normativas, programas y servicios disponibles y los vacíos.
- Se identifica quiénes y cómo participan (instituciones ausentes).

#### **En el nivel de las prácticas con las familias y niños: aplicación en operadores**

- Revisa el concepto de abandono, proveyendo una definición para la intervención de los operadores, construida a la luz del enfoque de derechos humanos.
- Permite identificar el nivel de articulación territorial entre los servicios y programas.
- Colabora en la generación de espacios de retroalimentación entre los actores claves de diferente nivel y sectores.

#### **Trasversal**

- Permite dimensionar la situación en el país y proyectar esfuerzos y metas a corto, mediano y largo plazo.
- Permite contar con estándares provistos por el modelo, para la construcción de protocolos intersectoriales nacionales y locales orientados a prevenir la separación y erradicar progresivamente la institucionalización.

1. UNICEF (2013). La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe.
2. RELAF-UNICEF (2013). Informe: Hacia un diagnóstico de la situación de los niños de 0 a 3 años internados en instituciones de cuidado residencial en América Latina y el Caribe.
3. RELAF (2011). Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DDHH. Serie: Publicaciones sobre niñez sin cuidados parentales en América Latina: Contextos, causas y respuestas. RELAF-UNICEF (2013). Discriminación en las instituciones de cuidado de niñas, niños y adolescentes. Institucionalización y prácticas discriminatorias en América Latina y el Caribe.
4. RELAF-UNICEF (2015). Los Olvidados: niños y niñas en “hogares”. Macroinstituciones en América latina y el Caribe.
5. RELAF-UNICEF (2013): Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años. Guía de aportes para la experiencia de las instituciones de cuidado residencial. RELAF-UNICEF (2015): Acogimiento Familiar. Guía de estándares para las prácticas.
6. RELAF-UNICEF (2015). Primera infancia en familia. Guía de experiencias de referencia para la preservación de los vínculos tempranos.
7. SIPI-IIPE-OEI-UNESCO-UNICEF (2015): La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región.
8. La tasa es de cantidad de niños y niñas menores de 3 años en instituciones por cada 100.000 niños y niñas menores de 4 años en cada país.
9. European Commission DAPHNE Program-University of Birmingham (2005). Mapping the number and characteristics of children under three in institutions across Europe at risk of harm.
10. RELAF y UNICEF (2015). Cuidado de niños pequeños. Modelo para la prevención del abandono y la institucionalización.