

# EL CUIDADO INFANTIL EN DATOS

EVIDENCIA, BRECHAS Y OPORTUNIDADES  
DE CAMBIO EN LOS ODS



ALDEAS  
INFANTILES SOS  
INTERNACIONAL



development  
initiatives

DOCUMENTO INFORMATIVO





## CONTENIDO

03 INTRODUCCIÓN

04 LO QUE SABEMOS Y LO QUE DEBEMOS SABER SOBRE EL CUIDADO INFANTIL

05 ¿POR QUÉ LOS DATOS DE CALIDAD MARCARÍAN LA DIFERENCIA EN LA MEJORA DE RESULTADOS PARA LOS NIÑOS Y NIÑAS?

07 DATOS: EL PANORAMA ACTUAL

08 DATOS: LA DISPONIBILIDAD ACTUAL

11 ¿QUÉ PODRÍA CAMBIAR?

12 REFERENCIAS

## PIE DE IMPRENTA

**Autores:**

Claudia Arisi (Asesora Global de Abogacía de Aldeas Infantiles SOS Internacional) y Zach Christensen (Analista Senior de Development Initiatives)

**Colaboradores:**

Elizabeth Lie (Líder de Abogacía Internacional de Aldeas Infantiles SOS Noruega) e Ingunn Vikene (Asesora de Programas y Educación de Aldeas Infantiles SOS Noruega)

Diseño: Tim Zeise

Traducción: Enrique Calvo, Servicio de Idiomas de Aldeas Infantiles SOS Internacional

Revisión y adaptación: Dahyana Suárez (Coordinadora de Abogacía de la Oficina Internacional región LAAM) y Leticia Ogues (Responsable de contenidos para la incidencia de la Oficina Internacional región LAAM)

Foto de portada: Un niño y una niña detrás de un ábaco – Cuidado a corto plazo © Katerina Ilievska

© 2017 Aldeas Infantiles SOS Internacional

## INTRODUCCIÓN

La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* compromete a los 193 Estados miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU) a que lleven a la práctica las políticas, las inversiones y los sistemas de monitoreo que garanticen que todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes puedan ejercer sus derechos y alcancen todo su potencial con igualdad de acceso a un catálogo de servicios de apoyo y oportunidades de desarrollo personal.

14 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 143 metas de la Agenda 2030 guardan relación directa o indirecta con las necesidades y derechos de los niños y niñas, desde poner fin a la pobreza multidimensional y a la violencia, en todas sus formas, hasta garantizar acceso universal a una educación, servicios de atención médica, protección social, apoyo a la empleabilidad, registro de nacimientos y demás servicios básicos, de calidad. Tales objetivos atribuyen a los Estados la responsabilidad de producir datos de calidad, accesibles, oportunos y fiables, a fin de contribuir con la medición de avances en la implementación de dicha agenda y garantizar que “nadie se quede atrás”<sup>1</sup>.

Una lección aprendida de los ya caducados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es que los esfuerzos en la implementación tienden a tener resultados nulos para los grupos marginados si no se reconocen ni abordan los retos específicos que enfrentan – el 5% más pobre no registró avance alguno entre 1999 y 2008<sup>2</sup>. Por lo tanto, identificar a los niños y niñas en situaciones vulnerables y comprender las circunstancias determinantes de su vulnerabilidad con datos desglosados es crucial para conocer quiénes no avanzan y evitar que se incumpla con los ODS. No obstante, los datos y estadísticas disponibles en los sistemas estadísticos nacionales e internacionales siguen siendo limitados o insuficientes para más de la mitad de los indicadores globales de monitoreo de los ODS relativos a la infancia, por lo que los gobiernos no cuentan con la información necesaria para abordar los obstáculos que enfrentan los niños y niñas vulnerables y marginados<sup>3</sup>.

Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes cuya vulnerabilidad radica en haber perdido el cuidado familiar o por familias en riesgo de abuso y negligencia siguen prácticamente ausentes en las estadísticas oficiales. Si bien el entorno de cuidado es el pilar del desarrollo infantil, en gran parte sigue pasándose por alto como factor generador de vulnerabilidad y marginación. Cuando existen datos disponibles, no se utilizan íntegramente para informar las políticas y servicios de protección<sup>4</sup>. Una brecha de información preocupante sobre los niños y niñas que viven sin cuidado familiar en la actualidad limita la capacidad de los órganos decisores y garantes del cumplimiento de derechos de conocer las necesidades de este grupo y adoptar las medidas adecuadas que aseguren su estimulación y empoderamiento para participar en sociedad.

Disponer de sistemas de datos más integrales que contabilicen a todos los niños y niñas es vital para garantizar la obtención de resultados positivos, indistintamente de sus antecedentes, y para que nadie se quede atrás. El llamado a invertir oportunamente en la capacidad estadística de los países de producir y utilizar datos desglosados fiables, correspondiente al ODS 17, ha encontrado eco en varios expertos e instituciones, incluido el Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible<sup>5</sup>, el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>6</sup>, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas<sup>7</sup> y el Secretario General de la ONU<sup>8</sup>.

En el presente documento se examina cómo dicho llamado se traduce en medidas concretas que garanticen que los datos sobre desarrollo sostenible comprendan, dentro del panorama, a un sector de los niños y niñas más descuidados del mundo, quienes han perdido o están en riesgo de perder el cuidado de sus familias.

## LO QUE SABEMOS Y LO QUE DEBEMOS SABER SOBRE EL CUIDADO INFANTIL

La calidad de la crianza de los niños y niñas es un factor determinante para su bienestar y resultados de desarrollo, tanto en la niñez como en su transición a la adultez. Los entornos y relaciones en los que crecen los niños y niñas tienen un impacto de por vida en su desarrollo. Por ejemplo, un estudio de UNICEF<sup>9</sup> halló que los niños y niñas que viven con personas que no son sus familias de origen obtienen peores resultados en casi todas las áreas, en comparación con quienes viven con sus familias.

En la actualidad, muchos niños y niñas en todo el mundo viven sin su familia, ya sea porque la han perdido o porque una autoridad competente determinó que fueran separados de ella, atendiendo a su interés superior. Este grupo poblacional suele resumirse en la frase “niños y niñas sin cuidado parental”<sup>10</sup> y tiene derecho a una protección especial por parte del Estado, con arreglo a la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (CDN)<sup>11</sup>, y a servicios de cuidado alternativo de calidad conformes a los estándares que recogen las Directrices de la ONU sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños<sup>12</sup>.

Si bien no se tiene una cifra global de niños y niñas que viven temporal o permanentemente sin el cuidado de sus familias, se han hecho cálculos en los últimos años para, cuando menos, esbozar la magnitud del problema y procurar transmitir un sentido de urgencia a los legisladores para diseñar políticas idóneas en materia de desarrollo y bienestar social. En general, estimaciones de diversas agencias internacionales sugieren que millones de niños y niñas que viven sin el cuidado y la protección de sus familias no son contabilizados, por lo que se les priva de la oportunidad de forjarse un futuro sostenible. Cerca de 151 millones de niños y niñas han perdido a uno o ambos padres<sup>13</sup>. Según datos de encuestas nacionales a hogares de 77 países, se estima que uno de cada diez niños y niñas vive sin ninguno de sus padres biológicos. Las últimas extrapolaciones de los datos limitados que se disponen registran que más de dos millones de niños y niñas viven en orfanatos<sup>14</sup>, en tanto los cálculos de la década de 1980 sostenían que la

cantidad podía ascender a ocho millones<sup>15</sup>, con lo cual se comprueba lo difícil que resulta obtener fuentes de información sólidas. Algunas de las encuestas mencionadas indican que muchos niños y niñas que viven en orfanatos en realidad tienen a uno o ambos padres con vida<sup>16</sup>, por lo que podrían reintegrarse a sus familias, en tanto cuenten con servicios de apoyo debidamente diseñados y financiados<sup>17</sup>. Se calculó que decenas de millones de niños y niñas vivían en situación de calle o callejización<sup>18</sup>, mientras que once millones perdieron el cuidado de sus familias a causa del VIH/SIDA en África subsahariana en 2014<sup>19</sup>. Muchos asumen prematuramente la responsabilidad de sus hermanos y hermanas. Por ejemplo, en Zimbabue se registraron 50.000 hogares encabezados por niños y niñas en 2008<sup>20</sup>. Sin embargo, los niños y niñas no crecen solos únicamente en los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, en 2016, 64.252<sup>21</sup> niños y niñas no acompañados solicitaron asilo en Europa. En los Estados Unidos, 127.821 niños y niñas crecen al cuidado de miembros de la familia ampliada<sup>22</sup>.

Si bien, en esta situación, las estimaciones ayudan a tener una idea de la magnitud de la problemática y movilizarse en ausencia de fuentes de información completas y fiables, no facilitan una comprensión profunda del problema y sus raíces. Se necesitan datos precisos y desglosados sobre los niños y niñas que no pueden vivir con sus familias y requieren la protección estatal, para evitar políticas mal formuladas e implementar respuestas adaptadas a las circunstancias particulares, atendiendo al interés superior del niño<sup>1</sup> y a la sostenibilidad social.

Según investigaciones recientes<sup>23</sup> orientadas a identificar sistemáticamente las fuentes de información sobre los niños y niñas que han perdido el cuidado familiar y están amparados bajo alguna modalidad alternativa de cuidado, no fue posible identificar datos sobre la infancia en cuidado alternativo en 55 de los 197 países analizados. Únicamente en 86 países se obtuvieron datos sobre cuidado residencial y cuidado en hogares de acogida, mientras que en los restantes solo se hallaron datos sobre una de estas dos modalidades. Se registraron datos sobre cuidado en hogares de acogida en 88 países (solo un 25% de los niños y niñas del mundo), por lo cual fue imposible elaborar una estimación global. La falta de datos precisos y desglosados sobre los niños y niñas que

viven fuera de su entorno familiar, en la mayoría de informes de los Estados, durante muchos años, ha sido una constante preocupación del Comité de los Derechos del Niño de la ONU en sus observaciones finales<sup>24</sup>.

Fortalecer los sistemas nacionales de contabilización, monitoreo y reporte sobre estos niños en situaciones de vulnerabilidad no es tarea fácil. Deberá lograrse con un mejor uso de las fuentes de información existentes y la optimización de las metodologías que aborden la brecha de datos sobre los niños y niñas que viven fuera de su entorno familiar. Es esencial conocer a este grupo, sus circunstancias de vida y el tipo de apoyo que más les conviene, a efectos de garantizar el ejercicio de su derecho a un cuidado y protección de calidad. Cuando este es negado, peligran la seguridad y el desarrollo personal de los niños y niñas, así como el desarrollo sostenible de su comunidad. Por ejemplo, los niños y niñas sin un cuidado familiar adecuado son más propensos a sufrir abusos, trata o matrimonio infantil, a convertirse en padres o madres a edades tempranas, cuando aún no son capaces de cuidar adecuadamente a sus hijos e hijas, con lo que se fomenta un ciclo de violaciones de derechos que sigue empeorando<sup>25</sup>.

Décadas de investigación han arrojado que se afecta el bienestar infantil en todas sus dimensiones si el niño o niña crece fuera de un entorno familiar, sin al menos un cuidador o cuidadora estable y comprometido<sup>26</sup>. En el marco de los ODS, la situación anterior podría socavar el potencial de las nuevas generaciones de convertirse en personas adultas fuertes y sanas, al echar a perder su infancia y adolescencia. Por lo tanto, resulta indispensable que, al recabar datos y medir indicadores de avance de los niños y niñas, la información obtenida detalle las modalidades de cuidado en las que viven. Dicho “estatus de cuidado”

deberá monitorearse más de cerca y desagregarse las categorías que actualmente se engloban en “otro estatus” en los indicadores y el marco de monitoreo de los ODS<sup>27</sup>, y tenerse en cuenta en los informes oficiales como un factor determinante de vulnerabilidad para el pleno y armonioso desarrollo de los niños y niñas.

## ¿POR QUÉ LOS DATOS DE CALIDAD MARCARÍAN LA DIFERENCIA EN LA MEJORA DE RESULTADOS PARA LOS NIÑOS Y NIÑAS?

Si los gobiernos tuvieran datos precisos y fiables sobre los niños y niñas con redes familiares frágiles o desintegradas, podrían planificar sistemas de prevención e intervención específicos que aborden con eficacia sus necesidades particulares y permitan un mayor escrutinio y control de calidad. Con ello, también mantendrían sus compromisos dentro de los marcos internacionales de desarrollo y derechos de los niños y niñas. En efecto, las políticas de desarrollo y bienestar social se abocan cada vez más a esta problemática. Por ejemplo, la Recomendación de la Comisión Europea de 2013 “Invertir en la infancia”<sup>28</sup> y el Plan de acción sobre niños en la adversidad del gobierno de los Estados Unidos<sup>29</sup> giran en torno a políticas y servicios centrados en la niñez y la familia que les brindan apoyo y evitan el acogimiento innecesario bajo modalidades alternativas de cuidado. Para que funcionen estas y otras políticas y servicios afines, es vital contar con datos cuantitativos y cualitativos pormenorizados sobre niños y niñas vulnerables por falta de cuidado familiar, las modalidades de cuidado en las que se encuentran y sus resultados, a efectos de facilitar una correcta planificación basada en evidencias, así como la implementación, el monitoreo y la evaluación de respuestas.

Se necesitan datos estadísticos completos sobre los niños y niñas que han perdido o están en riesgo de perder el cuidado de sus familias y sobre sus modalidades de cuidado, para saber quiénes requieren una protección especial y apoyo dentro de la población infantil, así como para dotar de herramientas de monitoreo y evaluación de respuestas de cuidado alternativo y fortalecimiento familiar. En la actualidad, la mayoría de los Estados enfrenta desafíos para contabilizar

correctamente a estos niños y niñas y pasa apuros para centralizar información sobre aspectos de cuidado en bancos de datos nacionales, en países de altos y bajos ingresos. Cuando se dispone de información, no es uniforme al ofrecer detalles sobre las características del niño o niña, incluidos los datos más básicos, como la edad y el sexo. Las debilidades en la recopilación de datos y estadísticas refieren a la población infantil en general y al desglose de las distintas poblaciones infantiles, sus vulnerabilidades y necesidades de cuidado. Si bien en los países de mayores ingresos existen datos poblacionales a gran escala sobre las modalidades de cuidado infantil, en los países de menores ingresos siguen siendo preocupantes las cuestiones fundamentales de protección infantil, como la capacidad de las autoridades públicas de contar con sistemas de registro civil y estadísticas demográficas en buen funcionamiento, así como de inscribir, acreditar y otorgar permisos a los proveedores de servicios. Por ejemplo, la evidencia de África subsahariana justifica la afirmación de que gran cantidad de niños y niñas vive en centros de cuidado residencial no registrados, lo cual representa la mitad de las instituciones que operan a nivel nacional<sup>30</sup>. Dicha falta de supervisión redundará en una falta de preparación de los gobiernos para proteger a los niños y niñas fuera del cuidado familiar.

Asimismo, los Estados que luchan por fortalecer sus sistemas de cuidado y protección infantil necesitan datos cualitativos y cuantitativos para comprender mejor los factores determinantes de la separación entre el niño o niña y su familia y de la relación entre el bienestar infantil y las distintas modalidades de apoyo familiar y cuidado alternativo, a efectos de establecer las respuestas más eficaces en cualquier contexto y el rumbo resultante de sus reformas. Los datos desglosados deben utilizarse para diferenciar los motivos de la pérdida del cuidado familiar, de modo que se aborden las causas profundas por las que los niños ingresan a una modalidad alternativa de cuidado infantil a través de la prestación de servicios financieros, psicológicos y sociales pertinentes. Los estudios han demostrado que muchos niños y niñas viven en centros de cuidado residencial porque sus familias no pudieron hacer frente a crisis económicas o sociales, situaciones de emergencia, discriminación y exclusión social, las cuales nunca deben ser motivo de separación familiar y pueden solventarse con un adecuado apoyo estatal. En los países de menores

ingresos, dicha brecha de conocimientos ha favorecido la proliferación de entornos de cuidado residencial a gran escala y la institucionalización infantil a largo plazo, con consecuencias negativas para el desarrollo de los niños y niñas que pudieron haberse evitado con un análisis más profundo de las diversas modalidades de cuidado<sup>31</sup>. Por ejemplo, confiar a los niños y niñas en espacios de cuidado alternativo, incluidas instituciones nocivas, en ocasiones es producto de la falta de acceso a una educación de calidad, que obliga a los padres y madres a separarse de sus hijos e hijas, con la esperanza de darles una oportunidad de escolarizarse<sup>32</sup>.

También es importante recabar y analizar datos que contribuyan a ofrecer un panorama holístico de las diversas opciones de cuidado alternativo disponibles, incluida la información sobre las características de los niños y niñas en acogimiento y la calidad de las prácticas de cuidado, según las distintas modalidades. Sin ello, resulta difícil lograr una comprensión sólida del papel decisivo que desempeña cada modalidad de cuidado y de “lo que en realidad funciona”, así como abogar a favor o en contra de los distintos enfoques de las reformas del sistema de cuidado infantil<sup>33</sup>. Por ejemplo, si bien la mayoría de los datos disponibles hace referencia a las opciones de cuidado formal, como el cuidado residencial y en familias de acogida, se conoce poco sobre las modalidades de cuidado informal, como el acogimiento por miembros de la familia extendida. Aun así, los niños y niñas que viven al cuidado de algún miembro de su familia ampliada constituyen el grueso de niños y niñas que no viven con sus padres, en tanto la función del cuidado de la familia ampliada es bastante significativa en algunas regiones del mundo como África<sup>34</sup>. Del mismo modo, se debe aumentar la cantidad de información sobre las modalidades de cuidado formal a nivel nacional, regional e internacional, para proveer aprendizajes básicos a los actores estatales y no estatales que participan en el proceso de desinstitucionalización de los sistemas de cuidado infantil. Sin datos precisos ni fiables sobre cuidado residencial y acogimiento familiar, favorecer una u otra de estas modalidades carece de evidencia sólida y se corre el riesgo de ser prejuicioso, en lugar de estar sustentado en una evaluación seria de qué es lo que funciona según el interés superior de los niños y niñas en circunstancias particulares<sup>35</sup>. Por lo tanto, una mejor comprensión del funcionamiento de esta y otras



modalidades de cuidado contribuiría más con el apoyo a las prácticas que funcionan con una base contextual.

Por último pero no menos importante, los datos son vitales para permitir que los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales de desarrollo midan el verdadero alcance de las políticas, prácticas y financiamiento para los niños y niñas sin cuidado familiar o en riesgo de perderlo, y lograr el impacto esperado a mediano y largo plazo. El tener datos más precisos sobre los distintos aspectos del cuidado infantil marcaría la diferencia, al permitir que los actores involucrados adviertan las tendencias y cambios en el tiempo, tanto en patrones familiares como en modalidades de cuidado distintas del cuidado familiar, lo que facilitaría un proceso de considerable reflexión sobre políticas y servicios, y sus áreas de mejora.

A modo de ilustración, tenemos el ejemplo del apoyo e impacto en el ámbito educativo. Los niños y niñas sin cuidado familiar o en riesgo de perderlo son particularmente vulnerables a no recibir una educación de calidad, ya que muchos no asisten a clases y otro tanto carece de un hogar y una infancia seguros, necesarios para aprender en la escuela. La falta de educación es perjudicial no solo para el desarrollo psicosocial de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sino también para su capacidad de acceder a un empleo formal y salir de la pobreza en el futuro, lo cual les deja más vulnerables a ser dejados atrás. Las experiencias y entornos en los que se desarrollan los niños y niñas durante sus primeros años tienen un impacto duradero en sus vidas: el 90% del cerebro se desarrolla antes de los cinco años y, sin un cuidado afectivo en la primera infancia, millones de niños y niñas están en desventaja incluso antes de entrar a la escuela<sup>36</sup>. Cuanto más son los riesgos a los que se exponen, mayor es el impacto negativo en su desarrollo<sup>37</sup>. En 2009, la Universidad



de Harvard calculó que por cada dólar invertido en programas de calidad para la primera infancia habría un rendimiento de US\$ 4-9<sup>38</sup>. Se obtendrían beneficios como incrementos en las ganancias de las personas involucradas, menores costos en educación especial, bienestar y en el combate a la delincuencia, así como mayores ingresos tributarios de participantes de los programas en su vida a futuro<sup>39</sup>.

Asimismo, cuando los niños y niñas en cuidado alternativo alcanzan la mayoría de edad, por lo general a los 18 años, deben abandonar el sistema de protección y partir en búsqueda de oportunidades de educación, formación y empleo. Una deficiente escolarización supone que estos jóvenes consigan empleos inestables y poco calificados que les impidan obtener un empleo digno y romper el ciclo de la pobreza. Pruebas recientes han evidenciado la falta de datos sobre los resultados de quienes han finalizado su acogida, incluso en países de mayores ingresos<sup>40</sup>, lo cual nuevamente apunta al problema subyacente de no poder evaluar el impacto y rendimiento de las inversiones gubernamentales en el cuidado alternativo de estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

## DATOS: EL PANORAMA ACTUAL

A nivel global, las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) de UNICEF y las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS) de USAID parecen ser las fuentes más utilizadas para calcular la cantidad de niños y niñas que viven sin cuidado familiar. Sin embargo, no son las únicas fuentes internacionales. Algunas agencias de la ONU han calculado la población huérfana con otros medios. Cabe destacar que UNICEF<sup>41</sup> y PNUD<sup>42</sup> publicaron en informes recientes cálculos de la población huérfana a partir del modelo de espectro de ONUSIDA. Si bien las fuentes de datos no son completamente transparentes, el modelo parece calcular la población infantil a partir de estimaciones de tasas de fertilidad y las compara con las de mortalidad adulta. Por lo tanto, las zonas con mayores tasas de fertilidad y mortalidad adulta tendrían una mayor población huérfana. Tales métodos podrían ser las fuentes de los cálculos citados antes en el artículo. Si bien dichos cálculos podrían servir para tener una idea general del alcance del problema, los métodos únicamente arrojan estimaciones insuficientes para una asignación

eficaz de recursos, lo cual exige un mayor desglose. Asimismo, dichas cifras solo calculan la población huérfana, pese a que la mayoría de quienes viven sin cuidado familiar no está constituida por huérfanos<sup>43</sup>.

De las encuestas DHS y MICS nacen preguntas que ofrecen una buena perspectiva sobre los niños y niñas sin cuidado familiar que siguen viviendo en hogares (las encuestas solo se aplican a hogares). En ellas se pregunta si los niños y niñas tienen a sus padres y madres con vida y si en la actualidad viven con ellos. También se consulta sobre la relación entre cada miembro del hogar y quien lo encabeza. Una de las opciones es niño o niña “adoptado/acogido/hijastro”. Los países también han añadido preguntas adaptadas a sus contextos que examinan otras relaciones familiares. Los resúmenes oficiales de los resultados de las encuestas suelen reportar el porcentaje de niños y niñas que vive en condición de acogida, orfandad de uno o ambos padres y/o acogida. Tales cifras no aportan demasiado. Un niño o niña podría vivir en acogida sin encontrarse en una situación de orfandad de uno o ambos padres, en tanto un niño o niña en condición de orfandad de un padre podría no estar adoptado o vivir en acogida.

Otras encuestas a hogares y censos también recaban información sobre los niños y niñas sin cuidado familiar. En las encuestas de ingresos y gastos en los hogares, como las de medición de las condiciones de vida del Banco Mundial, se suele preguntar sobre la estructura de los hogares, que corresponde a las encuestas DHS y MICS. Con frecuencia enfrentan los mismos retos que las encuestas DHS y MICS en la medición de la infancia sin cuidado familiar, además de dejar por fuera a los niños y niñas que no viven en los hogares encuestados.

Además de estas encuestas a los hogares, los países disponen de muchas unidades administrativas que deben tener datos sobre los niños y niñas sin cuidado familiar. Los ministerios de justicia deben dar seguimiento a la custodia legal de cada niño y niña de los países. Los ministerios de educación deben supervisar su asistencia y rendimiento académico. Los ministerios de salud podrían contar con información sobre vacunaciones y demás indicadores. Otros ministerios de ciertos países podrían ser corresponsables de los niños y niñas, en general, y de aquellos sin cuidado, en especial. Dichos

ministerios deberían compartir datos y compararlos para garantizar el monitoreo de niños y niñas sin cuidado, a efectos de facilitarles un acceso adecuado a los recursos públicos y asegurar el respeto de sus derechos. No obstante, en muchos países, los sistemas administrativos podrían verse limitados, por lo que no podrían recabar ni compartir datos. Por consiguiente, podrían no estar disponibles los datos necesarios para ofrecer un panorama más completo de los niños y niñas sin cuidado familiar.

## DATOS: LA DISPONIBILIDAD ACTUAL

Los niños y niñas sin cuidado familiar podrían excluirse de las fuentes de datos por su diseño o por error. Por ejemplo, muchas encuestas se centran en los hogares para sus análisis, con lo que excluyen intencionadamente, desde su diseño, las modalidades de cuidado institucional. No obstante, tal enfoque podría no aplicarse en todos los casos. Las modalidades de cuidado informal tienden a tratarse en las encuestas como hogares, en lugar de como entornos formales de cuidado institucional, porque se asemejan más a los hogares. Por ejemplo, según los cálculos de *Development Initiatives* en la última encuesta DHS de Namibia, un 1,2% de los niños y niñas vive en un hogar con diez o más niños y niñas sin cuidado familiar. Es probable que algunos de estos niños y niñas vivan en cuidado informal. En otros casos, en las encuestas se podría subestimar a la población de vecindarios informales, excluyendo así a los niños y niñas. Asimismo, en muchas encuestas se excluirá a la población extranjera por un tema práctico, entre ellas, muchos refugiados. En las encuestas se suelen excluir campamentos de desplazados internos. Las encuestas a hogares más empleadas (MICS y DHS) por lo general enfrentan estos problemas. Carr-Hill<sup>44</sup> destaca que dichos problemas y otros errores podrían suponer la exclusión de las estadísticas oficiales de 250 millones de las personas más pobres del mundo. Dichos cálculos probablemente incluyan muchos niños y niñas sin cuidado familiar.

Según cálculos de *Development Initiatives* con las últimas encuestas de DHS en 52 países, los niños y niñas pertenecientes al 20% de la población más pobre del mundo –la P20– son un poco menos propensos a vivir sin cuidado familiar que el resto



de la población<sup>45</sup>. Sin embargo, dichos resultados podrían reflejar retos en la medición de la riqueza en lugar de la realidad de quienes viven sin el cuidado de sus familias. Si bien muchos niños y niñas podrían vivir en hogares más pudientes, su riqueza personal podría ser bastante menor que la de los hogares en los que prestan servicios domésticos. Las encuestas como DHS y MICS definen la riqueza a nivel del hogar, no a nivel individual, lo cual podría ser un método bastante problemático de medición del bienestar en los casos en que los hogares pudientes descuiden o abusen de sus miembros. Lo anterior parece más probable en los casos en los que los niños y niñas son acogidos en los hogares, siempre y cuando fueran criados domésticos de personas pudientes sin ningún parentesco<sup>46</sup>.

Vincular los datos de las encuestas a hogares con las fuentes de datos administrativos podría ofrecer un panorama más amplio de las circunstancias complejas que enfrentan los niños y niñas sin cuidado familiar. Por ejemplo, los datos de educación podrían mostrar si a un niño o niña se le priva de ir a la escuela pese a vivir en un hogar pudiente.

El Plan de acción sobre niños en la adversidad del gobierno de los Estados Unidos ha promovido la investigación sobre los niños y niñas que viven fuera del cuidado familiar. Recientemente, trabajaron con la academia, la oficina nacional de estadística y las unidades administrativas, para mejorar el conteo de los niños y niñas que viven fuera del cuidado familiar en Camboya<sup>47</sup>. Propusieron un nuevo método que mejorara los cálculos obtenidos con datos administrativos sobre la cantidad de niños y niñas institucionalizados<sup>48</sup>, lo cual comprendía encuestas aleatorias a centros de cuidado institucional identificados en las localidades y comparar sus cifras con las administrativas. También plantearon nuevos métodos que mejoraran considerablemente los cálculos de las cifras de niños y niñas en situación de calle o callejización<sup>49</sup>. Para obtener un cálculo correcto de esta población, se necesitan etapas múltiples centradas en observar qué porcentaje de niños y niñas contactados lo están siendo por primera vez. Esto permite calcular la cuota de niños y niñas excluidos en cada etapa.

En algunos estudios se postula que las modalidades de acogimiento familiar y cuidado institucional varían

bastante en su capacidad de lograr resultados positivos. En ciertos casos, niños y niñas en condición de orfandad en acogimiento familiar tuvieron experiencias negativas que podrían haber sido evitadas si hubiese existido un esfuerzo mayor en el relevamiento y la revisión sistemática de la información sobre niños y niñas en acogida<sup>50</sup>. Este tema parece ser un área que podría beneficiarse considerablemente de contar con mejores datos en y entre fuentes.

Los sistemas de registro civil, estadísticas demográficas e identificación también podrían tener un papel fundamental al garantizar la disponibilidad de información sobre niños y niñas sin cuidado familiar. Si bien estos sistemas deberían hacer seguimiento del nacimiento y defunción de toda persona, muchos niños y niñas quedarían sin contabilizar. Estos sistemas podrían vincularse con los sistemas nacionales de identificación. En algunos países, las campañas de vacunación podrían tener mucho mayor éxito de alcance a toda la población infantil que los sistemas de identificación y registro civil<sup>51</sup>. Es posible complementar las campañas de vacunación con



medidas de registro e identificación<sup>52</sup>. Sin embargo, no se han hecho grandes esfuerzos por combinar dichas campañas, por lo que se desconoce qué tanto podrían implementarse.

Muchas organizaciones no gubernamentales también cuentan con datos sobre esta población. Por ejemplo, las organizaciones de patrocinio infantil suelen recabar información sobre los niños y niñas sin cuidado familiar. Si bien la información que recaban tales organizaciones podría tener un fin distinto al de los datos de las encuestas a hogares y no ser representativa de la población nacional de los niños y niñas que viven fuera del cuidado familiar, existen grandes posibilidades de complementar dicha información con datos de otras fuentes. Es sencillo imaginar una situación en la que una ONG sea capaz de tener una comprensión más profunda de los niños y niñas sin cuidado familiar en una comunidad particular que una encuesta a hogares o un censo poblacional. Asimismo, los macrodatos, datos comerciales privados y datos generados por la ciudadanía podrían arrojar información sobre los niños y niñas que viven fuera del cuidado familiar, con las debidas precauciones de privacidad. En la actualidad, sin embargo, el compartir datos pareciera ser muy limitado, ya que las preocupaciones por el anonimato y la seguridad de las ONG evitan la apertura de la información. La apertura segura de datos de las ONG y demás organizaciones de la sociedad civil podría complementar los datos oficiales y aportar mayor riqueza a la información disponible sobre los niños y niñas sin cuidado familiar. Los datos que genera la ciudadanía también tienen el potencial de arrojar información mucho más pormenorizada sobre las localidades, que podría apoyar la validación de datos oficiales.

Si bien en varias ocasiones se ha intentado comprender el bienestar de los niños y niñas sin cuidado familiar, los datos existentes no han sido sistemáticamente recopilados o integrados de modo que ofrezcan un panorama completo de su bienestar. Un mapeo más completo de los datos disponibles en varios países, a modo de estudios de caso, lograría una mejor comprensión del potencial de mejorar los datos sobre los niños y niñas sin cuidado familiar y las brechas existentes.

## ¿QUÉ PODRÍA CAMBIAR?

Lo ideal para los niños y niñas que viven sin cuidado familiar es que los datos sobre la infancia mejoren para que sean contabilizados también aquellos que son actualmente invisibles en el sistema, al quedar por fuera o no identificarse con claridad en los hogares, y que todos los actores involucrados obtengan datos sobre el bienestar de los niños y niñas sin un cuidado adecuado. En teoría, esto podría lograrse mejor por los gobiernos al garantizar que, al momento del registro, a cada niño y niña se le asigne un número de identidad único vinculado con los distintos ministerios y agencias gubernamentales. Según convenga, los actores involucrados considerarían las oportunidades para compartir información con agencias no gubernamentales, con las debidas protecciones de la privacidad.

Según proceda, podrían modificarse las encuestas y censos para que incluyan a las poblaciones excluidas en la actualidad. Muchos países se han esforzado

por atender a poblaciones sin contabilizar con encuestas especializadas en personas desplazadas internamente, refugiados, grupos nómadas, personas que viven en situación de calle o callejización y demás poblaciones. En muchos casos, las organizaciones no gubernamentales comparten información valiosa sobre estas poblaciones con los funcionarios públicos.

Asimismo, varios actores involucrados podrían modificar sus prácticas de recopilación e intercambio de información para recabar mejores datos sobre las circunstancias que experimentan los niños y niñas fuera del cuidado de sus familias. El Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos para el Alivio del Sida (PEPFAR) publicó una caja de herramientas con la Evaluación de Monitoreo y Evaluación para Evaluar y Utilizar los Resultados (MEASURE), a fin de que las organizaciones mejoren la recopilación de datos sobre niños y niñas en condición de orfandad y vulnerabilidad<sup>53</sup>.

Para comprender mejor la información sobre los niños

y niñas que viven fuera del cuidado familiar, sería útil contar con un mapeo detallado de datos, seguido de un compromiso más sólido de los distintos productores de datos. Con la gran variedad de modalidades de cuidado infantil y sistemas de datos, una comprensión matizada del contexto local facilitaría mejor este ejercicio. Para lograr una verdadera revolución de datos que transforme la atención de los niños y niñas sin cuidado familiar, las oficinas nacionales de estadística, los ministerios competentes, los sistemas judiciales y las instituciones formales e informales deben buscar oportunidades que mejoren su información y compartirla, a fin de ofrecer un panorama completo del bienestar infantil en las comunidades. Además, el ejercicio del mapeo de datos permitiría una mejor comprensión de en qué punto de las estadísticas nacionales se excluye a los niños y niñas que viven sin cuidado familiar. Dicho ejercicio podrá generar ideas que permitan modificar las técnicas de muestreo de encuestas o formulación de preguntas para abordar mejor las principales brechas de conocimiento que existen en los países.



## REFERENCIAS

1. Naciones Unidas. 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
2. Bhaktal, T., Samman, E. y Stuart, E. 2015. *Leave no one behind: The real bottom billion*. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
3. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2017. *Is every child counted? Status of data for children in the SDGs*. Nueva York: UNICEF.
4. Martin, F. y Zulaika, G. 2016. *Who cares for children? A descriptive study of care-related data available through global household surveys and how these could be better mined to inform policies and services to strengthen family care*. Global Social Welfare 3:51-74. SpringerLink.
5. Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible del Secretario General de la ONU. 2014. *A world that counts. Mobilising the data revolution for sustainable development*. Nueva York: Secretaría del Grupo Asesor de Expertos Independientes.
6. Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 2017. *Cape Town global action plan for sustainable development data*. Ciudad del Cabo: HLG-PCCB.
7. Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. 2017. Informe de la sesión 48, incluida la resolución: 'Work of the UN Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development'. E/2017/24-E/CN.3/2017/35. Nueva York: Naciones Unidas.
8. Secretario General de la Organización de Naciones Unidas. 2017. Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary General. E/2017/66. Nueva York: Naciones Unidas.
9. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2014. *Measuring the determinants of childhood vulnerability*. Nueva York: UNICEF.
10. Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas. 2006. Día de Debate General al tema "Los niños carentes de cuidado parental". CRC/C/153. Ginebra: Naciones Unidas.
11. Asamblea General de las Naciones Unidas. 1989. Convención sobre los Derechos del Niño. A/RES/44/25. Nueva York: Naciones Unidas.
12. Asamblea General de las Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. A/RES/64/142. Nueva York: Naciones Unidas.
13. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2013. *Child info: Monitoring the situation of children and women. Online database - orphan estimates*.
14. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2009. *Progress for children: A report card on child protection* (No. 8). Nueva York: UNICEF. También consulte: Petrowski, N., Cappa, C. y Gross, P. 2017. *Estimating the number of children in informal alternative care: challenges and results*. Child Abuse & Neglect. Elsevier.
15. Tolfree, D. 1995. *Roofs and roots. The care of separated children in the developing world*. Londres: Save the Children Fund, Reino Unido.
16. Csáky, C. 2009. *Keeping children out of harmful institutions. Why we should be investing in family-based care*. Londres: Save the Children Fund, Reino Unido.
17. Chiwaula, L., Dobson, R. y Elsley, S. 2014. *Drumming together for change: A child's right to quality care in Sub-Saharan Africa*. Glasgow: Aldeas Infantiles SOS Internacional, Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland y Universidad de Malawi (p. 46).
18. Si bien se desconoce la cifra exacta, se parte del cálculo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2006. Estado mundial de la infancia 2006: Excluidos e invisibles. Nueva York: UNICEF.
19. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2016. Estado mundial de la infancia: Una oportunidad para cada niño. Nueva York: UNICEF (p. 133).
20. Ministerio de Administración Pública, Trabajo y Bienestar Social de Zimbabue. 2008. *National Action Plan for Orphans and Vulnerable Children 2004-2010*.
21. Eurostat. 2016. *Asylum Statistics*. Base de datos en línea.
22. Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, Administración para Niños y Familias, Administración de Niños, Juventud y Familias, Oficina de Niños. 2016. *The adoption and foster care analysis and reporting system (AFCARS) report 2016* (No. 23). Base de datos en línea.
23. Petrowski, N., Cappa, C. y Gross, P. 2017. Consulte la nota 14.
24. Cantwell, N. y Holzscheiter, A. 2008. *Article 20: Children deprived of their family environment*. En Alen, A., Vande Lanotte, J., Verhellen, E., Ang, F., Berghanns, E. y Verheyde, M. (Eds.). *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Leiden: Martinus Nijhof Publishers.
25. Lang-Holmen, P. 2016. *In the blind spot: documenting the situation of children without parental care or at risk of losing it*. Publicación encargada por Aldeas Infantiles SOS Noruega.
26. Aldeas Infantiles SOS Internacional. 2017. Un mundo que se preocupa y cuida de la infancia: Cómo lograr que se incluya a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes sin cuidado familiar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Viena: Aldeas Infantiles SOS Internacional.
27. Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. 2017. Consulte la nota 7.
28. Comisión Europea. 2013. Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. 2013/112/EU. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea.
29. Gobiernos de los Estados Unidos. 2012. *Action plan on children in adversity. A framework for international assistance: 2012-2017*.
30. Chiwaula, L., Dobson, R., Elsley, S. 2014. Consulte la nota 17.
31. Williamson, J. y Greenberg, A. 2010. *Families, not orphanages. Better Care Network Working Paper Series*.
32. Family for Every Child. *Schools that care: a review of linkages between children's education and care*. Londres: Family for Every Child.
33. Martin, F. y Canavera, M. 2016. *Measuring better care: Building the evidence to inform policy and practice around children's care*. Global Social Welfare, 3: 45-50. SpringerLink.
34. Drah, B. 2012. *Orphans in Sub-Saharan Africa: The crisis, the interventions, and the anthropologist*. Africa Today, 59(2), 3-21. Jstor.
35. Aldeas Infantiles SOS Internacional y CELCIS. 2017. *Towards the right care for children. Orientations for reforming alternative care systems in Africa, Asia, Latin America*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
36. Zubairi, A. y Rose, P. 2017. *Bright and early: How financing pre-primary education gives every child a fair start in life*. REAL Centre - Universidad de Cambridge y Theirworld.
37. Tinajero, A. y Loizillon, A. 2012. *The review of care, education and child development indicators in early childhood. Commissioned by UNESCO within the framework of the Holistic Early Childhood Development Index*.
38. Centre of the Developing Child at Harvard University. 2009. *Five numbers to remember about early childhood development*. Boston: Universidad de Harvard.
39. Lang-Holmen, P. 2016. Consulte la nota 25.
40. Cameron, C. *Leaving care and employment in five European countries: an undocumented problem?* Innsbruck: Aldeas Infantiles SOS Internacional.
41. UNICEF. 2016. Consulte la nota 19.
42. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2017. Informe sobre Desarrollo Humano 2016: Desarrollo humano para todas las personas. Nueva York: Naciones Unidas.
43. Martin, F. y Zulaika, G. 2016. Consulte la nota 4.
44. Carr-Hill, R. 2013. *Missing millions and measuring development progress*. World Development 46: 30-44. Elsevier.
45. La población P20 se definió con datos de PovcalNet del Banco Mundial con los que se calculó la población por debajo de cierto nivel de riqueza en comparación con el índice de riqueza de DHS. A partir de los microdatos de DHS, es posible identificar la porción de la P20 que vive sin cuidado familiar y compararla con el resto de personas de dichos países. Para mayor información sobre la P20, consulte: Development Initiatives. 2017. *The P20 initiative baseline report: data to leave no one behind*. Bristol: Development Initiatives.
46. Consulte, por ejemplo: Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2009. Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Gulnara Shahinian. Adición: Misión a Haití. A/HRC/12/21/Add.1. Ginebra: Naciones Unidas.
47. Rubenstein B. y Stark, A. 2016. A forgotten population: *Estimating the number of children outside of households in Cambodia*. Global Social Welfare 3: 119. SpringerLink.
48. Stark, L., Rubenstein B., Pak K. y Kosal, S. 2017. *National estimation of children in residential care institutions in Cambodia: a modelling study*. BMJ Open 2017; 7:e013888.
49. Stark, L., Rubenstein, B., Pak, K., Taing, R., Yu, G., Kosal, S. y Roberts, L. 2017. Estimating the size of the homeless adolescent population across seven cities in Cambodia. BMC medical research methodology, 17(1): 13. SpringerLink.
50. Whetten, K., Ostermann, J., Whetten, R. A., Pence, B. W., O'Donnell, K., Messer, L. C., Thielman, N. M. y equipo investigador de Positive Outcomes for Orphans (POFO). 2009. *A comparison of the wellbeing of orphans and abandoned children ages 6-12 in institutional and community-based care settings in 5 less wealthy nations*. PLoS One, 4(12).
51. Consulte, por ejemplo: Global Financing Facility in Support of Every Woman Every Child. 2014. *Overview of the Global Financing Facility in Support of Every Woman Every Child*. Fuente en línea.
52. UNICEF Somalia. 2016. *Joint measles and birth registration campaign provides 100,000 Somali children with birth certificates*. Fuente en línea.
53. Evaluación MEASURE. *Tools for orphans and vulnerable children programs*. Fuente en línea.

# CALOR DE HOGAR PARA CADA NIÑO Y NIÑA



 ALDEAS INFANTILES SOS INTERNACIONAL

[www.sos-childrensvillages.org](http://www.sos-childrensvillages.org)

