

Situación actual del cuidado alternativo en México

ALDEAS INFANTILES SOS MÉXICO



Junio 2021

Contacto:

Daniela Cervantes Tejeda

Coordinadora Nacional de Abogacía

daniela.cervantes@aldeasinfantiles.org.mx



Ilustración 1. DIBUJO REALIZADO POR S, 13 AÑOS. Mayo 2021

INTRODUCCIÓN

Hablar de cuidados alternativos en México requiere partir de estadísticas oficiales disponibles. En primer lugar, según el censo del 2020, viven más de 64 mil personas de 0 a 19 años de edad en Centros de Alojamiento de Asistencia Social, la mayoría son adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años, ya que representan el 40% de estas personas. Y particularmente, dentro de esta clasificación de Centros se encuentran las Casas Hogares para menores de edad, donde 22,742 niñas, niños, adolescentes y jóvenes residen actualmente. Es importante mencionar que más de 9 mil niñas, niños y adolescentes que viven en estas casas, registran un tiempo de estancia de tres años o más; y el 9% de estas personas de 6 a 17 años no asisten a la escuela.¹

En el caso de los albergues para migrantes, existen 230 espacios donde el 34% de la población usuaria son NNAJ de 0 a 19 años. De cada 10 albergues de este tipo, 3 no cuentan con servicios médicos, 2 no cuentan con servicios de alimentos (al menos dos al día) y 1 no cuenta con camas.

A pesar de que existen numerosos esfuerzos para promover el derecho a vivir en familia, aún queda pendiente la operación de una estrategia transversal e integral con enfoque de derechos humanos que garantice el interés superior de los NNA que han perdido el cuidado parental o se encuentran en riesgo a hacerlo.

Para poder profundizar en el contexto de las niñas, los niños y adolescentes que se encuentran en alguna modalidad de cuidado alternativo en México es importante analizar las políticas, programas, instituciones y autoridades que están involucradas en el tema. Además, el estudio requiere observar lo que sucede en la práctica, que puede diferir de lo reglamento o planeado.

¹ INEGI. Censo Población, Características de Centros de Alojamientos de Asistencia social, 2020.

1. Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

México cuenta desde el 2014 con la LGDNNA, la cual establece que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia y la falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de su familia de origen o de los familiares con los que convivan, ni causa para la pérdida de la patria potestad. Es importante mencionar en su Capítulo Cuarto del Derecho A Vivir en Familia, se determinan a las autoridades obligadas en implementar políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de niñas, niños y adolescentes de sus familias. De acuerdo a lo establecido en esta ley, la separación tendrá solamente lugar mediante una orden judicial en cumplimiento del interés superior de la niñez siguiendo el debido proceso y siempre involucrando la participación de NNA².

Por otra parte, señala que las autoridades correspondientes deberán de asegurarse de que NNA reciban todos los cuidados que requieran por situación de desamparo familiar bajo el siguiente orden de alternativas:

- Sean **ubicados con su familia extensa** o ampliada para su cuidado, siempre que ello sea posible y no sea contrario a su interés superior;
- Sean recibidos por una **familia de acogida** como medida de protección, de carácter temporal, en los casos en los cuales ni los progenitores, ni la familia extensa de niñas, niños y adolescentes pudieran hacerse cargo;
- Sean sujetos del **acogimiento pre-adoptivo** como una fase dentro del procedimiento de adopción, que supone la vinculación de niñas, niños y adolescentes, respecto del cual ya se ha declarado la condición de adoptabilidad, con su nuevo entorno y determinar la de la familia para convertirse en **familia adoptiva**;
- Sean colocados, dadas las características específicas de cada caso, en **acogimiento residencial** brindado por centros de asistencia social el menor tiempo posible.

En este mismo sentido, la ley reglamenta cada una de las modalidades que se mencionan anteriormente, ya que define los requisitos, procesos, condiciones y las responsabilidades de autoridades encargadas de administrarlos³. Sin embargo, estas alternativas que se mencionan en la ley se encuentran muy limitadas en diversificación, presupuesto, implementación, supervisión y evaluación. En primer lugar, desde el Estado, los esfuerzos fortalecimiento familiar y el reintegro son poco eficaces en la práctica no se consideran la primera opción para evitar la separación. Por otra parte, las familias de acogida solo son reconocidas en algunas entidades y con pocos casos. La adopción no se ha atendido legislativamente respecto a su regulación y agilización de procesos de adopción. El egreso sigue ocurriendo cuando las y los jóvenes cumplen 18 años y son “liberados” del sistema de protección, sin haber desarrollado habilidades independientes. Por último, la relación entre el Ente Rector con los Centros de Asistencia Social, tienen solamente la mirada administrativa y de supervisión. No se ha construido la mirada hacia el interés superior de cada NNA, adoptando acciones a la medida de cada caso y bajo los principios de necesidad e idoneidad.

² Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Art. 22 4 de diciembre del 2014, México.

³ IBID, Art. 26, 27, y 111

En conclusión, este instrumento legal ha permitido enfocar esfuerzos hacia la agenda de niñez y brindar las bases para ejecutarlos. Sin embargo, aún queda pendiente la consolidación de proyectos estratégicos que impacten directamente en NNA que han perdido el cuidado parental o se encuentran en riesgo a hacerlo. Para esto es importante incrementar el presupuesto de políticas públicas específicas transversales que garanticen la completa alineación en todos los niveles de gobierno. Ya que solo estados como Nuevo León y Ciudad de México cuentan con leyes específicas de cuidados alternativos, que facilitan la asignación de responsabilidades y atribuciones de autoridades para llevarlos a cabo.

2. Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

De igual forma, esta ley permitió la creación del SIPINNA como la instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección. Su función principal es la implementación del Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual, en su última versión publicada, define como líneas estratégicas hacia la prevención de la separación: el fortalecimiento de entornos familiares para disminuir la institucionalización y homologación de procedimientos de adopción y regularización de los Centros de Asistencia Social, la promoción de políticas y programas de prevención de separación innecesaria de la familia y el desarrollo de modalidades de cuidados alternativos.

Asimismo, en este mismo programa se incluyeron las acciones enfocadas a garantizar la restitución de derechos y reparación del daño en niños, niñas y adolescentes sobre todo de los que se encuentran en situación de movilidad ya estén acompañados, no acompañados o en condición de refugiados; asegurar el acceso a la justicia a niñas, niños y adolescentes garantizando el ISN en todo proceso judicial o administrativo; impulsar y fortalecer los mecanismos de coordinación para reducir las violaciones a derechos de niñas, niños y adolescentes relacionadas al abuso, explotación, tráfico y trata y otras formas de violencia⁴.

Por otra parte, durante la pandemia el SIPINNA aprobó un acuerdo de acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por COVID-19. Dicho acuerdo, integró acciones en temas de educación, prevención y atención de violencias, grupos en situación de vulnerabilidad como lo son los que se encuentran institucionalizados, así como la participación de NNA en las decisiones relacionadas con su vida, propuestas, temores y alternativas para una mejor convivencia en el periodo de la contingencia y en la vida de la comunidad⁵.

El Sistema ha promovido a través de diferentes ejercicios la colaboración con sociedad civil. Sin embargo, es importante mencionar que el contexto político y la alta rotación de funcionarios en los más altos niveles, son factores que han impactado de forma importante en los proyectos vigentes del sistema, algunos se han pausado y en otros no se conoce con certeza si continuarán.

De acuerdo a lo anterior, la creación del SIPINNA es un gran avance en la coordinación y focalización de los esfuerzos dirigidos a la niñez, en especial la que ha perdido el cuidado parental o se encuentra

⁴ PRONAPINNA 2016- 2018. Publicado en el DOF el 16 de agosto de 2017.

⁵ ACUERDO SIPINNA/EXT/01/2020. Consultado en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020

en riesgo a hacerlo. Sin embargo, es una institución nacional relativamente nueva y se ha concentrado en el establecimiento de estos sistemas al interior del país. Es por eso que su consolidación ha sido lenta, afectando la coordinación y alineación en todos los niveles de gobierno. Además, el SIPINNA no cuenta con mecanismos legales que permitan que sus políticas y determinaciones sean vinculantes para las instituciones gubernamentales de los tres niveles de gobierno. Por último, la constante amenaza de desaparición del sistema por actores políticos, ha agudizado la falta de recursos tanto humanos, profesionales y económicos imposibilitando que en la práctica se puedan reflejar dichas líneas estratégicas.

Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

La creación de estas figuras ha facilitado la ejecución de acciones directas a la protección y la restitución de los derechos de NNA que han perdido el cuidado parental o se encuentran en riesgo a hacerlo. Son la autoridad con mayor incidencia en el ejercicio del derecho a vivir en familia ya que tienen la facultad de acercarse a las familias o lugares en donde se encuentren los niñas, niños y adolescentes para diagnosticar la situación de sus derechos.

Otra obligación principal de las Procuradurías, es la determinación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que hayan sido separados de su familia de origen. Además, son responsables de establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas de asistencia social, de servicios de salud, de educación, de protección social, de cultura, deporte y con todas aquellas con las que sea necesario para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Es importante mencionar que estas autoridades son las encargadas de prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes.

También son las encargadas de supervisar las modalidades de cuidados alternativos en el país. Tienen a cargo la revisión periódica y permanente de los centros de asistencia social, asegurando que garanticen la integridad física y psicológica de las niñas, niños y adolescentes que tengan bajo su custodia y cumplan con entornos seguros, afectivos y libres de violencia. Dicha supervisión es realizada a través de los reglamentos internos para Centros de Asistencia Social, los Protocolos de supervisión, el Manual de supervisión de CAS.

En este mismo sentido son las Procuradurías las que determinan la idoneidad de quienes soliciten la adopción de NNA. Así como la emisión de certificados para las familias de acogida.

Por otra parte, cuentan con la facultad de establecer mecanismos de colaboración y coordinación con sector público y privado en la planeación y ejecución de acciones, para la prevención, difusión, protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

A pesar de las facultades y obligaciones que tienen la Procuradurías, su actuación se ha visto limitada en los procesos de reintegración familiar, vida independiente, en los tiempos de respuesta, derivación de casos, determinación de planes de restitución de derechos, así como el seguimiento de los mismos. Esto debido a diversos factores como la falta de recursos humanos y económicos, la

escasa coordinación entre las mismas Procuradurías y sus áreas, el desconocimiento de obligaciones, así como la alta rotación de funcionarios al interior y una escasa sensibilización ante los procesos de NNA.

3. Poder legislativo

Los cambios legislativos son procesos clave para garantizar cuidados alternativos de calidad y en el caso de México se ha contado con un gran avance en materia legislativa. En el 2020 fue aprobada la armonización de la Ley General de Migración con la LGDNNA en donde sus principales logros fueron: el interés superior del niño como principio rector, la no detención en estaciones migratorias de NNA, la unidad familiar, el papel del Sistema Nacional DIF y sus Procuradurías de Protección, así como la coordinación del Instituto Nacional de Migración con las diferentes dependencias involucradas en el proceso. Esta reforma fue un gran paso para garantizar la protección de derechos de NNA en situación de movilidad y sus familias, ya que busca la inmediata canalización de NNA a autoridades competentes como lo son las Procuradurías, para garantizar que sean ubicados en espacios adecuados y se pueda determinar lo antes posible las medidas de protección⁶. Sin embargo, estos cambios no son suficientes ya que, con el incremento del flujo migratorio en el país y la limitada capacidad de las organizaciones gubernamentales, no se ha podido dar un cumplimiento adecuado. Aún queda pendiente el presupuesto suficiente para poder garantizar lo dispuesto en la reforma, la definición de procesos puntuales de coordinación entre dependencias, así como la sensibilización y capacitación de autoridades que tengan contacto con NNA separados, no acompañados y sus familias.

Otro cambio legislativo importante fue la prohibición del castigo físico y humillante como método de disciplina, para poder garantizar el derecho de niñas y niños a una crianza sin violencia. Esta reforma federal requiere complementarse con la armonización leyes estatales y, sobre todo, con la activación de estrategias para promover la crianza positiva. Para lograrlo, es necesario que todos los niveles de gobierno asuman sus obligaciones jurídicas y éticas hacia las niñas y niños, que establezcan políticas públicas para promover la crianza con ternura, y para atender cualquier forma de violencia de manera oportuna, así como asignar presupuesto suficiente a estas tareas.

Particularmente la Comisión de Atención a la Niñez del Senado ha sido un actor clave para insertar en el debate público temas alrededor de la niñez que ha perdido el cuidado parental o se encuentra en riesgo a hacerlo. Se han generado diferentes espacios para el diálogo de problemáticas que afectan el derecho a vivir en familia, como lo es el trabajo infantil y la orfandad por COVID-19. En estos espacios se han incluido a expertos, organizaciones de la sociedad civil, tomadores de decisión, medios de comunicación, iniciativa privada entre otros, generando diálogos interdisciplinarios que permiten un análisis completo de la situación de la niñez y adolescencia. A pesar de visibilizar estos problemas, no se han reflejado en la creación de políticas públicas que las atienda, se requiere un mayor seguimiento de las conclusiones y hallazgos de dichos eventos.

⁶ Ley de Migración, Art. 2, 98, 99 y 120. Última reforma publicada DOF 04-05-2021.

AGENDA PENDIENTE

De acuerdo a todo lo anterior, México cuenta con los cimientos para construir una estrategia dirigida a garantizar el derecho a vivir en familia, se cuenta con con leyes, programas, reglamentos y políticas respecto a este derecho. Sin embargo, los cambios reales han sido muy lentos y están siendo rebasados por las problemáticas de nuestro contexto como lo es la crisis sanitaria, marginación, pobreza, violencia, rezago educativo, entre otros.

- **VISIÓN COMPARTIDA**

Para poder garantizar un cuidado alternativo de calidad en México, se debe apostar por una visión colectiva que involucre a las autoridades, organizaciones de la sociedad civil, agencias internacionales, familias, cuidadores, personal técnico y sobre todo con la participación de NNA.

Se debe enfatizar más en la prevención de la pérdida del cuidado a través de apoyos específicos a las familias que garanticen el acceso a servicios y la atención a vulnerabilidades que pueden provocar la separación. El estado debe de promover, incentivar la inversión a acciones colectivas dirigidas hacia la gradual desinstitucionalización que considere la prevención de la separación y el fortalecimiento familiar, así como la diversificación y ampliación de las opciones de las alternativas del cuidado.

- **COORDINACIÓN Y ALINEACIÓN DE MARCOS JURÍDICOS**

Por otra parte, se debe de contemplar un marco jurídico de protección a la niñez claro que permita la coordinación del trabajo interinstitucional y que se encuentre vinculado a lo establecido en a la Convención de los Derechos del Niño, las Directrices del Cuidado y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

- **GENERACIÓN DE INFORMACIÓN**

Este trabajo colectivo se debe construir a partir de la generación y actualización de información como estadísticas, cifras y estudios que permitan visibilizar los obstáculos y retos que están enfrentando NNA que se encuentren bajo estas modalidades. Es importante conocer el estatus de todos sus derechos como el acceso a la justicia, educación, empleo, vivienda, salud y otros. Así como la investigación y la sistematización de buenas prácticas que ya existen en nuestro país y que pueden servir como referentes de calidad.

- **FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES**

Por último, los esfuerzos deben de involucrar la capacitación continua y permanente de funcionarios, cuidadores y equipos técnicos involucrados en la determinación de los planes de restitución de derechos, su debido acompañamiento y actualización, la gestión de casos, procesos de reintegración, de vida independiente y su seguimiento post egreso y así poder garantizar el principio de necesidad e idoneidad de las alternativas del cuidado.

Es fundamental la claridad en las responsabilidades y obligaciones para los que se encuentran involucrados en estos procesos. Se deben establecer medidas claras de protección cuando hay pérdida del cuidado familiar, plan de restitución de derechos, y que además describa todas las modalidades que pueden prestarse y sus procedimientos.