

DIRECTORIO COHDE

Presidenta Perla Gómez Gallardo

Consejo

José Antonio Caballero Juárez José Luis Caballero Ochoa Miguel Carbonell Sánchez Denise Dresser Guerra Manuel Eduardo Fuentes Muñiz Mónica González Contró Nancy Pérez García Nashieli Ramírez Hernández María Isabel Belausteguigoitia Rius Lawrence Salomé Flores Ayvar

Visitadurías generales

Primera Alfonso García Castillo

Segunda Monserrat Matilde Rizo Rodríguez Tercera Yolanda Ramírez Hernández Cuarta Araceli Mejía Escobar*

Cuarta Araceli Mejía Escobar*

Quinta Claudia Patricia Juan Pineda

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍAS
Ejecutiva
Raúl Armando Canseco Rojano
Vinculación Estratégica
David Peña Rodríguez

Consultoría General Jurídica Gabriel Santiago López

DIRECCIONES GENERALES
Quejas y Orientación
Ignacio Alejandro Baroza Ruíz
Administración
Jaime Mendoza Bon
Comunicación por los Derechos Humanos
Guillermo Gómez Gómez

DIRECCIONES EJECUTIVAS
Centro de Investigación Aplicada
en Derechos Humanos
Ricardo A. Ortega Soriano
Educación por los Derechos Humanos
Marycarmen Color Vargas
Seguimiento

Mónica Marlene Cruz Espinosa

Secretaria Particular de la Presidencia Beatriz Juárez Cacho Romo

Coordinaciones

Asesores
Gabriel Santiago López*
Tecnologías de Información y Comunicación
José Luis Hernández Santamaría
Servicio Profesional en Derechos Humanos
Mónica Martínez de la Peña
Vinculación con la Sociedad Civil
e Incidencia en Políticas Públicas
Orfe Castillo Osorio

* Encargado de despacho

Dfens r

NÚMERO 4, AÑO XII, ABRIL 2014

Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

COMITÉ EDITORIAL:

Alfonso García Castillo Monserrat Matilde Rizo Rodríguez Yolanda Ramírez Hernández Araceli Mejía Escobar* Claudia Patricia Juan Pineda Hugo Manlio Huerta Díaz de León

David Peña Rodríguez

Ignacio Alejandro Baroza Ruíz

Raúl Armando Canseco Rojano

Jaime Mendoza Bon
Guillermo Gómez Gómez
Ricardo A. Ortega Soriano
Marycarmen Color Vargas
Mónica Marlene Cruz Espinosa
Mónica Martínez de la Peña
Orfe Castillo Osorio

EDITORA:

Karen Trejo Flores

CUIDADO DE LA EDICIÓN:

Karina Rosalía Flores Hernández Andrea Cristina Lehn Angelides

Corrección de estilo y revisión de pruebas:

Karina Rosalía Flores Hernández

APOYO EDITORIAL

Javier Conde

José Ricardo Robles Zamarripa Domitille Marie Delaplace

DISEÑO EDITORIAL:

Leonardo Vázquez Conde

APOYO EN SERVICIO SOCIAL:

Gladys López Ana Bertha Bardales Patricia Rojas Méndez

CRÉDITOS DE IMÁGENES:

Brian Sokol/UNHCR.

Moisés Rosas Rodríguez, Karla Vanessa Hernandez Mares, Marcopolo Hernàndez Ambrosio, Enrique Rashide Serrato Frías/ Concurso Rostros de la Discriminación 2013 Sonia Blanquel y Antonio Vázquez

Hernández/ CDHDF Archivo CDHDF.

FOTOGRAFÍA DE PORTADA:

Sonia Blanquel/CDHDF

SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN:

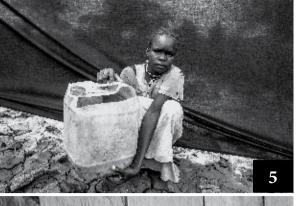
Sonia Ruth Pérez Vega Tel: 5229 5600, ext. 2032

Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de las y los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDE.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando se cite la fuente.

Dfensor, revista de derechos humanos, año XII número 4, abril de 2014, es el órgano oficial de difusión mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, editada por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDE. Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600, <www.cdhdf.org. mx>. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2011-091210254100-102. ISSN: 2007-7513. Número de Certificado de Licitud de Título y Contenido: 15762. Permiso Sepomex núm. PP09-1508. Impresa por: Grupo Reflexio, Pilares 25-9, col. Del Valle, del. Benito Juárez, 03100 México, D. F. Este número se terminó de imprimir en abril de 2014 con un tiraje de 3 500 ejemplares.











Contenido

Cuidados alternativos para la infancia EDITORIAL	3
ANÁLISIS El derecho fundamental: la vida en familia GEORGINA IBÁÑEZ VELASCO	5
La infancia en situación de desamparo ante nuevas modalidades y alternativas de atención MINERVA GÓMEZ PLATA Y MARTHA ZANABRIA SALCEDO	9
Un modelo de atención a la infancia con cuidados alternativos JANETTE CARRILLO REYES	15
La tutela por desamparo y la separación de familias en el Distrito Federal ALMA MENESES BERNAL	21
REFERENCIAS Situación de la niñez y adolescencia en instituciones de cuidado de AL y el Caribe INFOGRAFÍA	26
Niñas, niños y adolescentes en modalidades alternativas de cuidado: experiencias internacionales y regionales CHRISTINA BAGLIETTO	32
El sistema catalán de cuidados alternativos: elementos para el debate en México	39
Hacia una ley de cuidados alternativos para la infancia en la ciudad de México	45
Ellas y ellos la necesitan EFRAÍN MORALES LÓPEZ	51
Representaciones sociales de la infancia en situación de desamparo MARCO ANTONIO LÓPEZ GALICIA	52
La adopción en familias homoparentales, una realidad en la ciudad de México	59
ACCIONES CDHDF	64



Cuidados alternativos para la infancia

EDITORIAL

n México, el mes de abril no sólo debe evocarnos a la tradicional celebración de las niñas y los niños, sino a una profunda reflexión sobre sus derechos humanos. Por ello, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) dedica esta edición de *Dfensor* al reconocimiento de los derechos de la infancia que por diversas razones se encuentra en situación de desamparo, sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

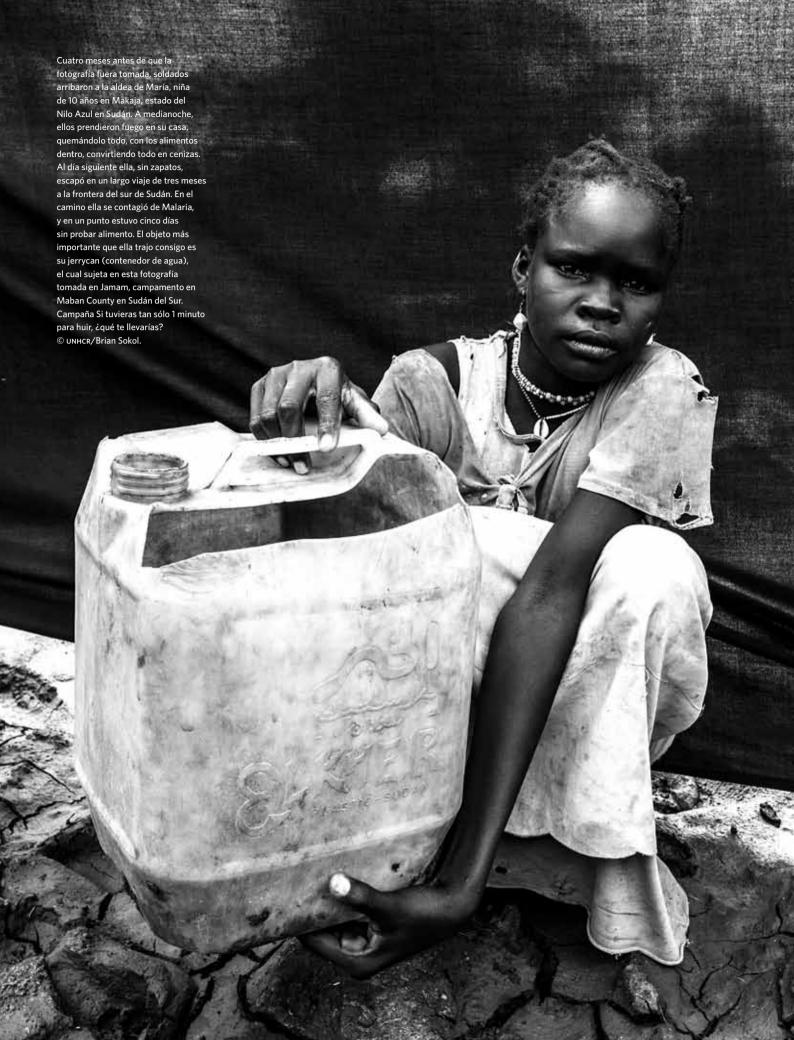
En 2009 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, en las que puso en el centro de la discusión el derecho a la vida en familia y en comunidad de quienes están sin cuidados parentales, además que estableció un conjunto de orientaciones para garantizar y restituir, en el menor tiempo posible, este derecho cuando se ha perdido.

A partir de las Directrices, en toda América Latina y el Caribe surgieron diversas iniciativas para convertir las orientaciones de la ONU en políticas públicas en torno a la atención y cuidado integral de la niñez en situación de desamparo.

Recientemente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han presentado informes y realizado constantes llamados a los Estados para que pongan fin a la institucionalización de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, pues su infancia transcurre en albergues y casas hogar, en un sinnúmero de veces en condiciones de riesgo y vulneración de sus derechos humanos.

Atendiendo ese llamado, la CDHDF en 2013 comenzó un intenso proceso de reflexión e incidencia en políticas públicas junto con organizaciones de la sociedad civil e instancias gubernamentales que derivó en la construcción de la iniciativa de Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes, la cual fue presentada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en marzo de 2014 y actualmente se encuentra en proceso de dictaminación. De aprobarse, esta ley garantizará el derecho a la vida en familia y en comunidad de la infancia sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, bajo un esquema de atención y cuidado integral que considere la prevención de la separación familiar, su integración a familias de acogida temporal, la reincorporación a su familia de origen y, cuando esto sea imposible, la adopción.

Así, desde este espacio se busca seguir alimentando un diálogo social que posibilite la concreción de normas que garanticen a niñas, niños y adolescentes sus derechos, sin importar su condición.



El derecho fundamental: la vida en familia

GEORGINA IBÁÑEZ VELASCO*

*Es directora general de Fundación Quinta Carmelita, I. A. P. Ha colaborado en el Centro de Derechos **Humanos Miguel** Agustín Pro Juárez, A. C., y en la Escuelaalbergue de Rejogochi, en la Sierra Tarahumara de Chihuahua.

El número de niñas, niños y adolescentes que carecen de cuidados parentales en México es aún desconocido. Existen cifras no confirmadas que refieren más de 400 mil casos, de los cuales sólo se tiene un registro que indica que casi 30 mil viven en instituciones residenciales. De los demás nada se sabe. Frente a este terrible escenario el presente texto argumenta sobre la necesidad de que a la infancia y adolescencia se les respete su derecho a vivir en familia, pues sólo a partir de ello podría garantizárseles un futuro más próspero.

ué se le responde a un niño cuando pregunta por qué no tiene papás?, ¿cómo decirle que todo estará bien cuando no hay nadie para protegerle?, ¿cómo pedirle que confíe, ame, sonría, si voltea a su alrededor y se encuentra completamente solo?, ¿cómo decirle que tenga esperanza, que la vida vale la pena? Hoy responder a estas preguntas no es sencillo.

Cerca de ocho millones de niñas, niños y adolescentes en el mundo viven en instituciones residenciales pues carecen de cuidados parentales. En México, el dato no es menos terrible, puesto que se reportan 412 456 niñas y niños privados de cuidado parental, de los cuales 29 310 se encuentran en las 703 instituciones enfocadas a la atención y cuidado de personas menores de edad. Del resto no se tiene registro, por lo que el número podría ser mucho mayor.

Los motivos de la falta de cuidado parental son múltiples, variados y complejos, pues pueden deberse a asuntos políticos –conflictos bélicos y migraciones forzadas–; a situaciones coyunturales como desastres naturales o epidemias; y a problemáticas estructurales –económicas y demográficas– que se reflejan en la falta de acceso a la salud, la educación y la vivienda, en la desnutrición, entre otras.³ Éstas, a su vez, generan otros problemas sociales y culturales, tales como la violencia familiar, las adicciones, el trabajo infantil y la explotación sexual comercial.

Dichos motivos, ya sea aislados o combinados, suelen tener como secuela la disolución familiar, lo que provoca que una gran cantidad de niñas y niños queden desamparados. Una muestra de ello es que México ocupa el primer lugar en violencia física, abuso sexual y homicidios de personas México ocupa el primer lugar en violencia física, abuso sexual y homicidios de personas menores de 14 años de edad entre los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

menores de 14 años de edad entre los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, lo que además de terminar cada año con la vida de centenares de ellos, en la mayoría de los casos deja secuelas profundas en niñas, niños y adolescentes, entre éstas la separación de su núcleo familiar.

Ante tales situaciones, el gobierno y múltiples grupos organizados de la sociedad civil han buscado, con la mejor de las voluntades, medidas de protección para la infancia, siendo la más común la institucionalización en albergues.

La acción de albergar a niñas y niños en las instituciones se ha planteado como una medida de protección excepcional y provisional que persigue, en un primer momento, retirarlos de alguna situación de riesgo y proteger sus derechos hasta que mejores condiciones⁶ –como la reintegración a su familia de origen, o en casos más extremos la adopción– les puedan ser ofrecidas. No obstante, la falta de seguimiento a los casos y las crecientes problemáticas sociales y de violencia entre la población han hecho que cada día existan más niñas y niños en albergues, sin que se vislumbre para ellas y ellos una alternativa de vida que les garantice amor, seguridad y respeto.

El dato anterior es preocupante puesto que numerosos estudios han demostrado que las instituciones generalmente no cumplen con el ambiente adecuado para el sano desarrollo de las y los niños, ya que carecen de cuidados estables y protectores, y no les ofrecen oportunidades para la exploración y el dominio del mundo,⁷ lo cual pone en riesgo varias áreas de su desarrollo, tales como la física, socioemocional y cognitiva.⁸

Con respecto a las repercusiones en la esfera física, la permanencia de niñas y niños en una institución ha reflejado efectos negativos en su crecimiento, pues se ha comprobado que a mayor tiempo de estancia en un albergue, menor es su expectativa de desarrollo. Estudios académicos han estimado, por ejemplo, que cuando las y los niños viven bajo cuidados institucionales pierden un mes de crecimiento lineal por cada dos o tres meses, lo lo que se explica no sólo a partir de las deficiencias nutricionales o de servicios médicos, sino también como resultado del abandono socioemocional. 11

El área cognitiva de las niñas y los niños institucionalizados puede verse también afectada, lo cual se refleja en problemas de atención y puntuaciones bajas en tareas que implican memoria de trabajo, autocontrol y planeación, y en la capacidad de trasladar el pensamiento a diferentes escenarios. En muchas ocasiones el desfase en el desarrollo se ha confundido con retraso mental, situación que desaparece al integrarlos a ambientes más sanos y estimulantes. 13

Adicionalmente, los estudios que han abordado las implicaciones emocionales y afectivas de la institucionalización tienden a centrarse en las teorías del apego, demostrando que muy pocos de las y los niños logran desarrollar alguna forma de apego seguro. La En la misma línea se han realizado estudios de postadopción que refieren avances significativos a nivel físico, social y cognitivo en las y los niños una vez que han sido adoptados, sin embargo, recalcan que ellas y ellos suelen presentar problemas de atención persistentes, así como dificultades en la memoria de trabajo, el control inhibitorio, la planeación y la adaptación a los cambios. La control inhibitorio.

Lo descrito anteriormente pretende generar una reflexión sobre la relevancia que el tiempo cobra en la vida de las niñas y los niños, debido a que cada día que pasan fuera de un ambiente armonioso, de atención exclusiva a sus necesidades y logros, tiene repercusiones en todas las áreas de su existencia. De aquí que las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de las Naciones Unidas¹⁶ busquen limitar la institucionalización como medida de protección permanente y establezcan en su directriz núm. 65 que:

El cuidado alternativo deberá ser una medida de protección de derechos transitoria. Los profesionales intervinientes deberán revisar la medida de manera periódica, evaluando la evolución de la situación que dio origen a la separación del niño, niña y adolescente de su familia de origen, para poder determinar la necesidad o no de su continuidad. Una vez decidida la finalización del cuidado alternativo se pueda favorecer la reintegración de los niños, las niñas y los adolescentes a la familia de origen y/o a dar soluciones estables.

Y es que abogar por cada una de estas niñas y estos niños no es únicamente un asunto de conciencia, sino de derecho. La falta de cumplimiento de sus derechos a la libertad, no discriminación, participación, identidad, salud, recreación, alimentación, educación, vestimenta, entre otros, les afecta profundamente, pero más todavía el incumplimiento del derecho fundamental a vivir en familia, pues es a partir de éste que se cumplen todos los demás.¹⁷

La Convención sobre los Derechos del Niño lo establece claramente en su Preámbulo:

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad. Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. 18

Carecer de cuidados parentales implica no tener garantizada la condición básica del desarrollo infantil: la pertenencia a un grupo que sea capaz de reconocerlos en su singularidad, a la vez que les brinde afecto y respete y satisfaga todos sus derechos, que les provea de un referente adulto que perdure en el tiempo, que sea el vínculo de su sostén y cuidado. ¹⁹ Para una niña o un niño no tener familia representa el mayor grado de vulnerabilidad, puesto que básicamente en la infancia una familia significa *todo*.

Pretendo con esta reflexión convocar a la acción, pues es urgente la participación de todas y todos para coadyuvar a una cultura que trabaje activa y constantemente a favor de los derechos de la niñez. No podemos seguir pensando que la responsabilidad recae únicamente en las autoridades, y menos si 72% de las y los niños institucionalizados en nuestro territorio se encuentra en instancias no gubernamentales. ²⁰ No debemos seguir dejando que nuestro país sea el último en escuchar y atender al llamado del movimiento latinoamericano a favor del derecho a la familia.

Es momento de asumir un rol protagónico en la implementación de políticas públicas que velen por los derechos de niñas y niños, que les aseguren su ejercicio y restituyan en caso de que éstos les sean vulnerados. Y más aún, se trata de un tema de urgencia que nos invita a dejar la indiferencia social y trabajar día tras día para que cada persona en este país tenga la posibilidad de ejercer sus derechos, previniendo así que las familias sean desintegradas.

Es claro que ello implica una labor titánica que no puede transitarse individualmente, sino a partir del principio de cooperación entre el gobierno, la sociedad civil organizada y las y los donantes que proveen los recursos económicos



La permanencia de niñas y niños en una institución ha demostrado efectos negativos en su crecimiento, pues se ha comprobado que a mayor tiempo de estancia en un albergue, menor es su expectativa de desarrollo. necesarios para incidir en esta problemática. Sólo estando en alianza lograremos garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de todos los niños y las niñas pues, al final de cuentas, "una sociedad vital y productiva, con un futuro próspero y sostenible tiene como la base de su construcción el sano desarrollo de su infancia."²¹

NOTAS

- 1 Véase Human Rights Watch, Human Rights Watch. World Report 1999, New York, Human Rights Watch, 1999, citado en Christina J. Groark y Robert B. McCall, "Implementing changes in institutions to improve young children's development", en *Infant Mental Health Journal*, vol. 32, núm. 5, 2011, pp. 509-525.
- 2 Véase Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (Relaf)/Aldeas Infantiles SOS Internacional, Documento de divulgación latinoamericano. Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina: Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria, Buenos Aires, Relaf/ Aldeas Infantiles SOS Internacional, 2011.
- 3 Nuria González Martín, Adopción internacional. La práctica mediadora y los acuerdos bilaterales (referencias hispano-mexicanas), México, Instituto de Investigaciones Iurídicas-UNAM, 2006.
- 4 Red por los Derechos de la Infancia en México, Ensayo temático: La infancia cuenta en México 2010, México, Redim, 2010.
- 5 Unicef México, "Violencia y maltrato", disponible en http://uni.cf/1hkm5Eg, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 6 Josiane Lieberknecht et al., "Preditores de sintomas depressivos em crianças e adolescentes institucionalizados", en *Universitas Psychologica*, vol. 9, núm. 1, Bogotá, 2009, pp. 199-212.
- 7 Véanse Bowlby (1998), Cicchetti & Valentino (2006) y Hartmann (1958), citados en Bakermans-Kranenburg, "Earlier is better: a meta-analysis of 70 years of intervention improving cognitive development in institutionalized children", en Monographs of the Society for Research in Child Development, vol. 73, núm. 3, Society for Research in Child Development, 2008, pp. 279-293.
- 8 "Theoretical, empirical, and practical rationale", en Monographs of the Society for Research in Child Development, vol. 73, núm. 3, Society for Research in Child Development, 2008, pp. 1-15.
- 9 M. H. van IJzendoorn et al., "Plasticity of growth in height, weight and head circumference: Meta-analytic evidence for massive catch-up after international adoption", en Journal of Developmental and Behavioral Pediatrics, vol. 28, núm. 4, 2007, pp. 334-343.
- 10 Dana E. Johnson, "The impact of orphanage rearing on growth and development", en C. A. Nelson (ed.), *The*

- Effects of Adversity on Neurobehavioral Development: Minnesota Symposia on Child Psychology, vol. 31, New York, Erlbaum and Associates, 2001, citado en Seth R. Pollak et al., "Neurodevelopmental effects of early deprivation in post-institutionalized children", en Child Development, vol. 81, núm. 1, Society for Research in Child Development, 2010, pp. 224-236.
- 11 Dana E. Johnson, "Long-term medical issues in international adoptees", en *Pediatric Annals*, vol. 29, núm. 4, Minneapolis, Universidad de Minnesota, 2000, pp. 234-241.
- 12 Emily B. Merz y Robert B. McCall, "Parent ratings of executive functioning in children adopted from psychosocially depriving institutions", en *Journal of Child Psychology* & *Psychiatry*, Association for Child and Adolescent Mental Health, vol. 52, núm. 5, 2011, pp. 537-546.
- 13 Harold M. Skeels, "Adult status of children with contrasting early life experiences: a follow-up study", en Monographs of the Society for Research in Child Development, vol. 31, núm. 3, Society for Research in Child Development, 1966, pp. 1-65.
- 14 M. Bakermans-Kranenburg, "Earlier is better: a metaanalysis of 70 years of intervention improving cognitive development in institutionalized children", op. cit., pp. 279-293.
- 15 Emily. B. Merz y Robert B. McCall, "Parent ratings of executive functioning in children adopted from psychosocially depriving institutions", *op. cit.*
- 16 Véanse Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 64/142, el 24 de febrero de 2010, disponibles en http://uni.cf/1llMCAr, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 17 Relaf/Aldeas Infantiles SOS Internacional, op. cit.
- 18 Véase Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, el 20 de noviembre de 1989, Preámbulo, párr. sexto, disponible en http://bit.ly/1f3daU4, página consultada el 31 de marzo de 2013.
- 19 Relaf/Aldeas Infantiles SOS Internacional, op. cit.
- 20 Idem
- 21 Véase Center on the Developing Child at Harvard University, The Foundations of Lifelong Health Are Built in Early Childhood, 2010, disponible en http://bit.ly/1jTyUEU, página consultada el 31 de marzo de 2014.

La infancia en situación de desamparo ante nuevas modalidades y alternativas de atención

Minerva Gómez Plata* y Martha Zanabria Salcedo**

* Es maestra en antropología social v profesorainvestigadora del Área de Investigación Subjetividad y **Procesos Sociales** de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), plantel Xochimilco. ** Es doctora en ciencias de la salud y profesorainvestigadora del Área de Investigación en Epistemología: La Construcción del Conocimiento de la UAM, plantel Xochimilco.

Abordar el tema de la población infantil que no cuenta con cuidados familiares implica reconocer un ámbito complejo que involucra aspectos económicos, sociales, culturales y afectivos; sin embargo, desde una visión tutelar esta situación termina impactando negativamente las vidas de niñas, niños y adolescentes, así como las de sus propias familias. Frente a ello, las autoras proponen que se reflexione sobre la forma en la que la sociedad concibe a la infancia y adolescencia, con el objetivo de construir nuevas relaciones con estos grupos, en las que se contemple compartir el poder, promover la escucha, permitir la libre expresión y, sobre todo, garantizar una plena autonomía.



l hablar de infancia coincidimos con la maestra María Adelaida Colángelo en que ésta se constituye y caracteriza por los significados y símbolos que cada sociedad, momento histórico y cultura le revisten.¹ A la luz de esta perspectiva reiteramos la condición de sujeto que cada niña o niño tiene frente a las prácticas que se orientan a esta población –como son las de atención, protección, pedagógicas o de crianza–, las cuales no siempre consideran sus derechos como sujetos sociales.

Ha sido una constante histórica considerar que las y los niños en situación de riesgo social requieren de asistencia, lo que los coloca en un proceso *automático* de tutelaje e internamiento. En este proceso se han ignorado las vicisitudes familiares previas a la separación y durante los dispositivos institucionales² que la practican y sustentan. Acciones que derivan en la desvinculación de los integrantes de las familias y acentúa la llamada *institucionalización* de las y los niños, lo cual ocasiona que pierdan el contacto con sus padres y familiares cercanos.

En la investigación titulada Infancia y casa hogar: la situación de los niños bajo tutela del Estado desde una medida asistencial de internamiento³ hemos reflexionado sobre las condiciones de vida de las niñas y los niños que se encuentran bajo la protección de los centros asistenciales con el modelo de internamiento. El esquema asilar involucra diversas entidades, prácticas y disciplinas que le dan sustento, y lo hemos denominado dispositivo tutelar pues convoca a instancias médico-jurídico-asistenciales en la definición y operación de la respuesta asistencial en casos de desamparo infantil.

Este entramado institucional conforma el *circuito del asistencialismo* dada la incidencia de las entidades gubernamentales y no gubernamentales en la situación de desamparo; así como los mecanismos de atención que cada instancia genera: formas de regulación, lenguajes implícitos

o explícitos, programas de intervención y discursos especializados que generalmente se tornan apabullantes para las familias, sobre todo para las niñas y los niños que se encuentran inmersos en el asistencialismo y que desconocen las razones de su estancia en las casas hogar.

Toda vez que se entra al circuito se sigue una trayectoria indefinida con un final conocido: la *tu-tela institucional*. Los años pasan y las y los niños permanecen en las casas hogar o albergues sin recibir alguna explicación de la situación legal de sus padres y de su condición como hijas o hijos.

Los cuidados alternativos

Con la presentación ante la Asamblea General de Naciones Unidas de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños en diciembre de 2009,⁴ arribamos a un momento coyuntural en relación con la población de niñas, niños y adolescentes que no cuentan con el cuidado de sus padres, tema de la agenda internacional sobre los derechos de la niñez que se hace visible y coloca los lineamientos para la construcción de una política pública en materia de protección.

En la década de 1950 la Comisión de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas realizó dos estudios que profundizaron en la situación de la población infantil que estaba privada de su medio familiar y sobre la asistencia que recibían en las instituciones o centros residenciales.⁵ Los resultados preocuparon al hacerse evidente el impacto tan adverso en el desarrollo físico y emocional de las y los niños que han vivido largos periodos de su vida bajo los modelos asilares. Por lo tanto, la pregunta al respecto del estado en que se encuentra la población atendida en contextos residenciales sigue vigente al establecerse una forma de vida asistida y tutelada.

A partir de estos nuevos referentes podemos señalar que el tema de las y los niños privados de cuidado parental y sus esquemas de atención



El derecho a tener una familia es uno de los principios centrales de las modalidades alternativas de cuidado, propuesta que intenta subvertir el esquema anterior de la asistencia en grandes centros residenciales y evitar la separación indiscriminada de padres, madres, hijos, hijas, hermanos y hermanas.

logra dar un giro al establecer un nuevo esquema que subraya la obligación y la responsabilidad del Estado para dar respuestas distintas a la infancia que vive confinada en instituciones residenciales. Siguiendo las directrices de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) lo que se busca "es orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el ámbito público como en el privado, incluida la sociedad civil". Para el penalista italiano Alessandro Baratta, además se exige la coordinación y la sinergia de todos los actores potencialmente competentes.⁶

Retos de las modalidades alternativas de cuidado ante la visión tutelar

La tutela ejercida por el Estado emana de un dispositivo jurídico que establece una brecha entre la niñez vista como sujeto pleno de derechos y el mundo de la *minoridad*. Ésta última es entendida como aquella condición en la que se ubica a niñas y niños que han enfrentado de manera dramática y adversa la fragilidad e inestabilidad del pacto de la filiación,⁷ quedando en entredicho la relación de sus padres para con ellas y ellos, estigma que difícilmente se borra ante las vicisitudes evidenciadas en los procesos judiciales y que se enfrentan en el establecimiento y mantenimiento de los vínculos filiales.

El derecho a tener una familia es uno de los principios centrales de las modalidades alternativas de cuidado, propuesta que intenta subvertir el esquema anterior de la asistencia en grandes centros residenciales y evitar la separación indiscriminada de padres, madres, hijas, hijos, hermanas y hermanos.

Es importante que la población en general se sensibilice ante estas nuevas propuestas y que juntos reflexionemos sobre los aspectos que son frecuentes en la forma de concebir a las niñas y los niños, siendo parte de las formas idiosincráticas en la relación con ellos y ellas. El marco de las modalidades alternativas de cuidados tiene como finalidad aplicar la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), así como cuestionar la visión y las prácticas adultocentristas.

Sin duda estamos en el proceso de construir nuevos parámetros de relación y, principalmente, de compartir el poder con la infancia y adolescencia; de promover la escucha y la expresión de niñas, niños y adolescentes considerando su situación, edad y género; y sobre todo de permitir su autonomía dejando atrás la heteronomía. Este cambio de mirada ubica en primer plano al interés superior de la niña y el niño, reconocido como el *principio rector-guía* por el Comité de los Derechos del Niño.

Las modalidades alternativas contemplan que ante la imposibilidad de la familia para brindar el cuidado a las y los niños –una vez que se agotaron las posibilidades de restitución familiar o cuando está en riesgo la seguridad de la persona menor de edad–, el Estado es el responsable de

proteger sus derechos, para lo cual es necesario considerar la historia y opinión de cada niña o niño para establecer la medida adecuada a su situación. Entre las consideraciones para indicar una modalidad de cuidado encontramos: no separarlo de su lugar de residencia ni de su comunidad de referencia, mantener los vínculos entre hermanas y/o hermanos, y contar con una o un tutor legal.

La modalidad genérica se denomina *acogimiento*. Se trata de una estrategia de protección alternativa al esquema asilar, mediante la cual se procura un contexto familiar que puede ser informal –cuando parientes de manera privada asumen el cuidado de las y los niños– o formal –cuando una autoridad judicial establece el cuidado a familiares u hogares de guarda, es decir, una familia distinta de la propia.

También encontramos alojamiento independiente y tutelado, es decir, grupos de hermanas y/o hermanos que viven juntos con seguimiento y apoyo de una o un tutor o entidad responsable de su protección. Como última opción están los centros de acogimiento residencial –albergues y casas hogar– bajo el esquema de atención a grupos pequeños, en donde se trabaja la reintegración familiar y la estancia en ellos es de corto plazo.

Para finalizar

En México la atención en materia de desamparo presenta una diversidad de programas en los ámbitos federal, estatal y municipal. Lo cual también sucede en la intervención de instancias jurídicas, de salud, de asistencia social y de organizaciones de la sociedad civil. Pocas mantienen sinergias y relaciones de tipo interinstitucional oficial. La mayoría no necesariamente está vinculada en un esquema establecido de ruta de atención, lo que deriva en acciones aisladas y propone un gran reto respecto a la construcción de una política pública que articule las entidades involucradas en la atención.

Además, existen legislaciones diferentes en cada entidad, lo que hace aún más complejo el abordaje de este fenómeno debido a que existe una variedad de concepciones en relación con el cuidado y bienestar infantil en el país. Aunado a ello, está la recurrente historia de confinamiento de niñas y niños en instituciones que no tienen

registro ni regulación oficial, lo que evidencia la necesidad de tener una evaluación desde el marco de la CDN con el objetivo de revisar y descentralizar estas prácticas que promueven el internamiento y la desvinculación de las y los niños de sus familias.

Las Directrices de las Naciones Unidas proponen *la desinstitucionalización* de la infancia y la adolescencia al brindar contextos seguros para su desarrollo mediante el esquema de acogimiento, lo que supone una labor intensa en el diagnóstico situacional de la población que es atendida en los centros asistenciales. Lamentablemente, de acuerdo con Ferrán Casas "la mejor forma de ignorar a la infancia es disponer de escasas estadísticas sobre la situación de la población infantil".8

Hoy, el esfuerzo mayor va encaminado a que el Estado dé apoyo a las familias para evitar, en la medida de lo posible, su separación. Y, en caso de estar separadas, promover la reintegración de la niña y el niño con sus padres o con su familia extensa.

Entonces, estamos ante una obligación fundamental de los Estados de apoyar a las familias en su tarea de cuidados, sobre todo desde una perspectiva de renovación del tejido social que impulse la prevención, el acompañamiento psicosocial y el trabajo comunitario para evitar intervenciones que fracturen definitivamente el vínculo entre padres e hijas y/o hijos.

El dispositivo actual incide en las relaciones de las familias sin la posibilidad de retroceder o de reparar sus vínculos y su historia. Estamos ante un complejo entramado que plantea muchos desafíos en materia de derechos, pero hoy contamos con el marco general que nos permite imaginar nuevas modalidades de atención, así como proponer cambios y transformaciones de las medidas usuales de protección para construir un universo de respuestas ad hoc a la diversidad de problemáticas que enfrenta nuestra sociedad y sus familias en el cumplimiento de la tarea de formación. Es decir, que desde las distintas modalidades de cuidado de la niñez y la adolescencia es fundamental que se garanticen los aspectos más importantes para su vida: el afecto, la protección en el crecimiento, el apoyo de otros con quienes sea posible construir una historia que abone a la experiencia de constituirse como sujetos.

Estamos ante un compromiso fundamental de los Estados de apoyar a las familias en su tarea de cuidados, sobre todo desde una perspectiva de renovación del tejido social que impulse la prevención, el acompañamiento psicosocial y el trabajo comunitario para evitar intervenciones que fracturen definitivamente el vínculo entre padres, madres, hijas e hijos.

Otras referencias

- Eduardo Bustelo, *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*, Buenos Aires, Siglo xxi, 2007.
- Emilio García Méndez, *Infancia-adolescencia*. *De los derechos y la justicia*, México, Unicef/Fontamara, 1998.
- Dina Krauskopf, "Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes", en *Participación y desarrollo social en la adolescencia*, San José, Fondo de Población de Naciones Unidas, 1998, disponible en http://bit.ly/QGiEN2, página consultada el 8 de marzo de 2014.

NOTAS

- 1 María Adelaida Colángelo, "La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje", en *La formación docente entre el siglo xix y el siglo xxi*, Buenos Aires, Ministerio de Educación (Serie de encuentros y seminarios), 2003, pp. 1-8.
- 2 Hablar de dispositivo institucional es considerar una diversidad de prácticas institucionales, saberes, formas de relación y concepciones en torno a la tríada infancia-familia-Estado.
- 3 Investigación en la que participamos ambas autoras de este artículo y que se desarrolla en el marco del Programa de Investigación sobre Infancia de la UAM, plantel Xochimilco, desde 2008 y hasta la fecha. Para conocer el planteamiento de esta investigación véase http://bit.ly/1mTVYpN, página consultada el 2 de abril de 2014.
- 4 Véanse Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 64/142, el 24 de febrero de 2010, disponibles en http://uni.cf/1llMCAr, página consultada el 1 de abril de 2014.
- 5 El primer estudio es onu-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Niños privados de un medio familiar normal, 3^{ra} ed., Buenos Aires, Humanitas, 1952. El segundo estudio es onu-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Asistencia a los niños en instituciones, 3^{ra} ed., Buenos Aires, Humanitas, 1957.
- 6 Alessandro Baratta, "Infancia y democracia", en E. García Méndez, y M. Bellof, (comps.), Infancia, ley y democracia en América Latina, Santa Fe de Bogotá y Buenos Aires, Temis y Desalma, 1998.
- 7 Mara Costa y Rafael Gagliano, "Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas", en Silvia Duchatzky (comp.), Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, México, Paidós, 2000.
- 8 Ferrán Casas, "Representaciones sociales que influyen en las políticas sociales de infancia y adolescencia en Europa", en *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, núm. 17, 2010, pp. 15-28.

Un modelo de atención a la infancia con cuidados alternativos

YANETTE CARRILLO REYES*

* Es licenciada en trabajo social por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como asesora de programas en Aldeas Infantiles SOS México. Han pasado más de 60 años desde que tras la segunda Guerra Mundial surgió en Austria un modelo de atención que ha servido de base para el actuar de la organización mundial Aldeas Infantiles SOS, que brinda cuidados alternativos a niños, niñas y adolescentes en más de un centenar de naciones. En nuestro país son atendidos por lo menos 1 200 casos y la prioridad es repensar el sistema de protección a la infancia para que se considere la realización de reformas a las políticas públicas que confirmen, entre otros aspectos, la responsabilidad del principal obligado en torno a garantizar los derechos de este grupo poblacional: el Estado mexicano.

ara hablar de cuidados alternativos es importante iniciar señalando cifras reveladoras como las que a continuación se presentan.

En 2007 el Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) reportó 29 310 niños y niñas institucionalizados, de los cuales 58% son niñas, de las que 23% están en el rango de edad de 0 a seis años y 77% restante tiene entre siete y 17 años, además que 1.1% presenta alguna discapacidad.¹

En el censo de 2000, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó 188 487 niñas y niños² que viven en hogares sin ningún cuidado parental, es decir; que por alguna circunstancia los padres están ausentes. Aunado a esto, un estudio de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados de 2012 arrojó que 40 000 niños y niñas están en condición de orfandad como consecuencia de la denominada guerra contra el narcotráfico.³ Por último, en uno de cada tres hogares se han presentado casos de abuso o maltrato infantil.⁴

Los datos mencionados son alarmantes y es preciso generar estrategias en materia de atención infantil que se dirijan tanto a las y los niños que han perdido el cuidado de sus padres como a quienes están en riesgo de perderlo. Por ello, desde su creación, Aldeas Infantiles SOS es una organización convencida de que el desarrollo saludable de la infancia está en un entorno familiar protector que se fundamenta en el firme compromiso de dar una respuesta adecuada a cada niña o niño.

En Aldeas Infantiles SOS creemos que el desarrollo ideal de la infancia se garantiza por medio de los siguientes factores:

- Relaciones confiables y duraderas.
- Un entorno familiar protector.
- El apoyo de relaciones sociales sólidas.
- Decisiones y acciones basadas siempre en el interés superior de la niña y el niño.
- La participación de las y los niños en la búsqueda de soluciones para resolver los problemas cotidianos.
- El desarrollo individual de cada niña y
- La no separación de hermanas y/o hermanos biológicos.

El modelo de atención de cuidado infantil de Aldeas Infantiles SOS comenzó con la primera aldea que fundó Hermann Gmeiner en 1949, en Imst, Austria. Fue desde entonces que Gmeiner estableció el compromiso de ayudar a niñas y niños que habían perdido su hogar, su seguridad y su familia durante la segunda Guerra Mundial. Después, con el apoyo de innumerables donadores y colaboradores, esta organización creció para ayudar a la niñez de diversas partes del mundo. Ahora este sueño tiene más de 60 años y estamos presentes en 133 países, por lo que somos un gran movimiento internacional.

Así, nos hemos propuesto atender la problemática de las niñas y los niños que corren el riesgo de perder el cuidado parental, ya sea porque sus padres no tienen los recursos necesarios o porque no asumen el compromiso de ocuparse adecuadamente de quienes tienen a su cargo, descuidando los derechos de estas niñas y estos niños en el ámbito material, emocional, sanitario, educativo y de seguridad. Asimismo, nos enfocamos en atender la problemática de aquellas y aquellos que por diferentes causas –como pueden ser el abandono, el maltrato, el abuso, la explotación, los conflictos armados u otras formas de desprotección infantil– han perdido el cuidado de sus padres.

Nuestra organización fue la primera en definir un enfoque familiar en el acogimiento a largo plazo de las niñas y los niños sin cuidados parentales, el cual consiste en cuatro principios:

- Hermandad. Es importante fomentar las relaciones duraderas entre hermanas y/o hermanos biológicos, quienes además se relacionan con otras niñas y niños que terminan convirtiéndose en sus hermanas y hermanos de crianza.
- La madre. Es una mujer que genera un vínculo afectivo, y quien cuida, acompaña y ofrece seguridad a un grupo de niñas y niños.
- El hogar. Es un lugar que reconocen como su casa, se sienten parte de ella y cada integrante de la familia puede construir allí su identidad.
- 4. *La aldea*. Es el sitio donde se forma una comunidad, en el que viven e interactúan las familias fomentando una sana convi-

vencia y se crean lazos de solidaridad y de protección entre sus integrantes. En él los niños reciben cuidados de calidad que les permiten ejercer su derecho a desarrollarse en un ambiente armonioso a través una familia social.

Aldeas Infantiles SOS tiene como propósito la autorrealización de las niñas y los niños como seres humanos, y se centra en las interacciones que tienen con el entorno social, reconociendo que una familia es el medio más idóneo para su crecimiento, formación y desarrollo.

Nuestro éxito radica en que las y los adultos SOS, es decir, quienes habitaron en alguna de nuestras aldeas,⁶ ahora viven contentos con sus familias y están satisfechos con sus condiciones de vida. La mayoría de ellas y ellos son capaces de construir relaciones familiares y hoy tienen entre uno y dos hijos y/o hijas.

En la mayoría de los casos, los hallazgos revelan que este aspecto central del concepto de Aldeas Infantiles SOS se ha cumplido, ya que cerca de 80% de las y los entrevistados describe que durante su infancia y adolescencia tuvieron una relación positiva con las madres SOS.

Muchos de ellos hablan de *una relación estre*cha con su madre SOS, lo cual les ha aportado la seguridad, el amor y la estabilidad que toda niña o niño requiere. Un testimonio de un adulto SOS de América Latina refiere que "la aldea en la niñez es un verdadero hogar, en la adolescencia es un ambiente frío y de poco apoyo, ahora la aldea es nostalgia".

Como lo mencionamos anteriormente, uno de los principios de nuestro modelo familiar es la maternidad. Hemos contado con mujeres que han tenido el gran interés de ejercer una maternidad social y nos hemos comprometido con ellas para que generen herramientas que les permitan apoyar a las niñas y los niños a través de un currículo de cuidados alternativos, y lo más valioso es que, en cualquier parte, esa figura de protección desarrolla un vínculo familiar. La tarea es titánica, sin embargo, las mujeres comprometidas señalan que han obtenido tanto un crecimiento personal como profesional. "Cuando son las navidades vienen a verme mis nietos" o "yo los quiero como a mis verdaderos hijos" son sólo algunos de los testimonios de aquellas que han decidido ser madres SOS.



Aldeas Infantiles SOS tiene como propósito la autorrealización de las niñas y los niños como seres humanos, y se centra en las interacciones que tienen con el entorno social, reconociendo que una familia es el medio más idóneo para su crecimiento, formación y desarrollo.



Es esencial promover la relación de las y los niños con su familia biológica (abuelos, tíos, sobrinos, etc.), ya que al mantener sus vínculos afectivos los familiares se tranquilizan y se motiva a las y los niños a superar dificultades, además de que cuentan con otra red de apoyo para lograr un proceso de sanación y un crecimiento adecuado.

Otro punto a destacar de nuestro modelo son los programas juveniles, ya que uno de los compromisos adquiridos con las y los niños que ahora son jóvenes es apoyarlos a realizar sus sueños. Y con gusto podemos decir que tenemos diversos casos de éxito. Actualmente 19 personas jóvenes están estudiando la universidad y otras más han optado por un oficio con el fin de generar sus propios ingresos; pero lo más importante es que la aldea es un referente de apoyo para ellas y ellos, y también otra red más que pueden utilizar ante cualquier situación.

Un elemento importante que nos gustaría resaltar es que promovemos la relación de las y

los niños con su familia biológica (abuelos, tíos, sobrinos, etc.), ya que al mantener sus vínculos afectivos los familiares se tranquilizan y se motiva a las y los niños a superar dificultades, además de que cuentan con otra red de apoyo para lograr un proceso de sanación y un crecimiento adecuado.

El trabajo que desarrollamos se basa en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños⁷ y en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁸ es decir, como organización defensora de los derechos de la infancia promovemos la participación, la supervivencia y el desarrollo, la no discriminación y el interés superior de la niña y el niño.

Actualmente estamos presentes en seis estados (Baja California Norte, Puebla, Michoacán, Distrito Federal, Estado de México y Chiapas), en donde asistimos a cerca de 87 Familias SOS, lo que representa una población de 700 niñas, niños y adolescentes que ya cuentan con una atención a largo plazo, y seguimos trabajando a nivel de fortalecimiento familiar con cerca de 500 niñas y niños que están o pueden estar en riesgo de perder el cuidado de su familia.

A manera de conclusión, y con base en las Directrices de las Naciones Unidas, debemos considerar que para dar respuesta a situaciones en donde la infancia se quede sin el cuidado parental existen dos principios fundamentales: necesidad e idoneidad. El primero establece que ninguna niña, niño, adolescente y joven debe admitirse en un acogimiento formal si pueden tomarse medidas para asegurar su protección en la familia o en algún entorno informal, por ejemplo, dentro de la familia extensa (abuelos, tíos, primos, etc.). Y el segundo señala que cualquier opción de acogimiento formal o informal debe ser adecuada a las necesidades de cuidado específicas y acordes al interés superior de cada niño, niña, adolescente y joven.

Por ello, es necesario repensar el sistema mexicano de protección a la infancia, pues actualmente en nuestro país no existen suficientes opciones de cuidado alternativo y esto conlleva a plantear reformas a las políticas públicas relacionadas con las y los niños con la finalidad de que se debata en la materia y se establezcan estándares mínimos para la operación, la supervisión y la

corresponsabilidad, aspectos en donde el Estado es el principal responsable de garantizar los derechos de la infancia.

Asimismo, se precisa contar con opciones de cuidado alternativo que abarquen desde el acogimiento formal –que incluya, por ejemplo, el albergue en hogares de guarda, familiar u otro tipo en entornos similares a la familia—, así como modalidades residenciales de acogimiento –en grupos reducidos y vivienda asistida. Lo anterior tiene el objetivo de que al final dispongamos de alternativas con reconocimiento legal y social que permitan a las y los niños desarrollarse en un ambiente familiar y comunitario, y con ello se evite su ingreso a instituciones de cuidado.

Por lo anterior, es importante que la sociedad y el gobierno unan sus fuerzas para dar respuesta

a cada niña, niño, adolescente y joven que han perdido el cuidado parental pues, como se observó en un inicio, se han incrementado las cifras de la población infantil sin este tipo de protección.

Otras referencias

Hermann Gmeiner, *Las aldeas infantiles* SOS, Austria, SOS-Kinderdorf, 1953.

Aldeas Infantiles SOS Internacional, Manual para la organización de Aldeas Infantiles SOS, Austria, 2004.

_____, La política de programas de Aldeas Infantiles SOS, Austria, Aldeas Infantiles SOS Internacional, 2009, disponible en http://bit.ly/1hJmGii, página consultada el 31 de marzo de 2014.

NOTAS

- 1 DIF, Diagnóstico de la adopción en México, México, Secretaría de Salud/DIF, 2007.
- 2 INEGI, "Censo General de Población y Vivienda 2000", disponible en http://bit.ly/1qzmYdC, página consultada el 30 de marzo de 2014.
- 3 Referido en Senado de la República, Boletín núm. 1365, Demandan legisladores recursos para atender a víctimas del combate al crimen, México, 23 de agosto de 2011, disponible en http://bit.ly/1m3I7gB>, página consultada el 30 de marzo de 2014.
- 4 INEGI, "Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006", disponible en http://bit.ly/Q7czc8, página consultada el 30 de marzo de 2014.
- 5 Aldeas Infantiles SOS Internacional, Quiénes somos, Austria, Aldeas Infantiles SOS, disponible en http://bit.ly/QGko91, página consultada el 31 de marzo de 2014.

- 6 Aldeas Infantiles SOS Internacional, *Tras las huellas*, estudio realizado en países sudamericanos, 2003 (documento interno)
- 7 Véanse Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 64/142, el 24 de febrero de 2010, disponibles en http://uni.cf/1llMCAr, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 8 Véase Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, el 20 de noviembre de 1989, disponible en http://bit.ly/1f3daU4, página consultada el 31 de marzo de 2013.



La tutela por desamparo y la separación de familias en el Distrito Federal

ALMA MENESES BERNAL*

* Es responsable del área de Legislación y Políticas Públicas de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim). En los últimos años el Distrito Federal ha emprendido una serie de acciones para avanzar en la garantía de los derechos humanos de las personas que lo habitan, en especial de los derechos de la infancia; sin embargo, las estrategias realizadas lamentablemente no siempre han resultado ser las más efectivas ni las más adecuadas. Hoy uno de los mayores retos en esta materia es garantizar los derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes que se encuentran sin el cuidado de sus padres, así como de quienes están en riesgo de perderlo.

l 4 de enero de 2008 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el decreto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones del Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles y la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la ciudad de México.¹ Con base en dichas reformas y como parte de las acciones impulsadas por el Gobierno del Distrito Federal, en 2010 el Programa Hijos e Hijas de la Ciudad retomó la figura de la tutela por desamparo dentro de su objetivo:

Brindar atención a los niños, las niñas, adolescentes menores de 18 años, mujeres embarazadas y/o con hijos niñas o niños menores de edad, que vivan en las calles del Distrito Federal; así como tutelar a los y las menores de 18 años de esta mis-

ma población a través de la instrumentación de mecanismos que les permitan el ejercicio de sus derechos en condiciones adecuadas, a fin de que tengan acceso a una vida digna, con calidad y previniendo la reincidencia de éstos a vivir en las calles.²

En 2014 dicho Programa señala como su meta primordial la de brindar el cuidado y la atención necesaria a la población de calle, con base en su edad, género y condición de salud. Para alcanzar tal meta se contará con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil (osc) y/o instituciones de asistencia privada con las que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) hubiera establecido algún convenio de colaboración (mediante canalizaciones). Durante este mismo año otra meta a

realizar son 90 nuevas canalizaciones y/o recanalizaciones de la población que se atiende.³

Como puede observarse, el Programa Hijos e Hijas de la Ciudad se ha dirigido especialmente a niñas y niños que viven y sobreviven en las calles; aunque la aplicación de la tutela de las personas menores de edad en situación de desamparo muchas veces en la práctica, por la ambiguedad de su definición, es utilizada con respecto a niñas y niños que no necesariamente están en esa condición. Para comprender la forma en que esta figura puede impactar en la vida de las y los niños es necesario analizar uno de sus elementos cruciales, el concepto de desamparo.

El artículo 492 del Código Civil para el Distrito Federal establece que

se considera como situación de desamparo, la que se produce de un hecho a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral; ya sea en carácter de expósitos o abandonados.⁴

Cuando leemos esta disposición salta a la vista una pregunta: ¿qué debemos entender por privación de la necesaria asistencia material y moral? Las respuestas a este cuestionamiento pueden variar en razón de la visión económica, social, jurídica o cultural de quien interprete dicho artículo. Lo que para algunas personas es cultural, económica o socialmente aceptable, no necesariamente lo es para otras. En este sentido,

el criterio establecido por la y el legislador en el artículo referido puede considerarse como ambiguo.

Es así que las autoridades de procuración de justicia utilizan esta norma sin que haya un criterio claro para su aplicación. Existen casos en donde la situación en la que viven niñas y niños, si bien representa algún riesgo, no necesariamente constituye un estado de desamparo. En ese sentido, las niñas y los niños más perjudicados por esta falta de criterios objetivos son aquellas y aquellos que viven en condiciones de pobreza y cuyos padres no cuentan con los recursos económicos ni la preparación profesional que les permitan defender sus derechos frente a un juez o un agente del Ministerio Público.

Durante décadas las niñas y los niños han sido considerados como seres indefensos respecto de los cuales la única obligación que tiene el Estado es proteger. Después de la firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) ha surgido el planteamiento de un nuevo paradigma que se conoce como paradigma garantista de los derechos de la infancia,⁵ el cual se encuentra basado en la lógica de integralidad e interdependencia de los derechos humanos. Desde el paradigma garantista la acción de tutelar a niñas y niños no es suficiente, incluso puede resultar violatoria de sus prerrogativas en aquellos casos donde sólo se busque la tutela sin garantizar sus derechos de forma integral y con un justo equilibrio.

Por ello, es fundamental hacer una distinción entre las situaciones de riesgo y las de desamparo. Lo primero que se requiere entender es que el desamparo conlleva un carácter permanente que deja en un estado de completa indefensión a la

Bajo el paradigma garantista, la acción de tutelar a niñas y niños no es suficiente, incluso puede resultar violatoria de sus prerrogativas en aquellos casos donde sólo se busque tutelar sin garantizar sus derechos de forma integral y con un justo equilibrio.



persona menor de edad, mientras que la situación de riesgo no tiene ese carácter de permanencia ni es definitivo, sino que puede variar e incluso extinguirse si se modifican las condiciones que la están originando. De forma lamentable la marginación y la pobreza en la que viven las familias de muchas niñas y niños se califica como un estado de desamparo, cuando en realidad representa una situación de riesgo que podría ser modificada.

Realizar una distinción entre riesgo y desamparo no significa que alguna de estas situaciones no deba ser atendida, pues las dos ameritan ser subsanadas y la actuación del Estado no puede ser la misma en ambas. El desamparo evidentemente requerirá de una acción de sustitución, en donde la autoridad al corroborar que la niña o el niño no cuenta con algún familiar que pueda hacerse cargo de ella o él, asumirá este rol para procurar que crezca en un núcleo familiar que garantice su adecuado desarrollo. Por otro lado, la situación de riesgo no requiere de una acción sustitutiva por parte del Estado, sino otra restitutiva y de coadyuvancia que posibilite identificar los derechos que no están siendo garantizados y que genere las condiciones necesarias para que la niña o el niño y su familia puedan acceder a ellos y ejercerlos sin discriminación.

De forma lamentable son muchos los casos en los que se ve desdibujada esta distinción que se hace entre las funciones de sustitución y restitución. Al respecto, a través de los casos que acompañan las organizaciones que pertenecen a la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim), en el Distrito Federal se ha ubicado una práctica mediante la cual las niñas y los niños que viven y sobreviven en las calles son retirados de sus familias para ser enviados a albergues o casas hogar, con el argumento de que se encuentran en situación de desamparo. Sin embargo, tal aseveración es errónea ya que muchos de estos casos no son tal, sino que responden a condiciones de riesgo que requerirían de un actuar mucho más amplio por parte de la autoridad. Esta práctica también ha sido referida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en el Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013.6

La obligación de la autoridad administrativa o judicial con respecto a los derechos de la infancia no puede limitarse a la simple canalización de niñas y niños a instituciones de cuidado alternativo. Por el contrario, la garantía de derechos a la cual se encuentran obligadas las instancias estatales demanda que actúen bajo una lógica sistemática, en donde la protección especial sólo sea de carácter transitorio y busque, a través de la articulación interinstitucional, que se brinden las alternativas precisas, que posibiliten que las familias adquieran las herramientas y recursos necesarios para la óptima crianza de sus hijas e hijos.

La discriminación

y la criminalización de la pobreza

La prohibición de discriminación contenida en el artículo 1º de la Constitución mexicana tiene un espíritu garantista, en particular destinado a los grupos sociales que han sufrido exclusión histórica y/o que son más propensos a sufrir actos discriminatorios, por ejemplo, las personas que viven en situación de pobreza extrema, las poblaciones callejeras, y a quienes constantemente les son vulnerados sus derechos económicos, sociales y culturales.

El propio Comité sobre los Derechos del Niño ha señalado que los estándares para determinar el interés superior del niño varían de un Estado a otro, pero que tratándose de normas que establecen la separación de la o el niño de sus padres, éstas deben ser cuidadosamente revisadas para evitar que impongan estándares discriminatorios. El Comité ha referido de manera clara y de acuerdo con el artículo 9º de la Convención, que la falta de un hogar o la pobreza de los padres no deben considerarse en sí mismas como causas de separación.

En los casos de núcleos familiares que se encuentran en situación de pobreza –la cual interfiere con el adecuado desarrollo de niñas y niños–, el Estado debe garantizar el interés superior de la infancia sin implementar legislaciones o acciones que castiguen o criminalicen tal condición; por el contrario, debe generar mecanismos legislativos y política pública que posibiliten nivelar los aspectos de desigualdad fáctica que padecen las familias que están en pobreza extrema. Esta acción garantista se traduciría en un incremento en el nivel de vida de las familias y mayores posibilidades de desarrollo para las y los niños que pertenecen a hogares en esa situación.

La discriminación y criminalización de la pobreza está presente de forma constante en la aplicación de la tutela por desamparo, lo cual se evidencia en el ciclo discriminatorio que se perpetúa durante los procedimientos de procuración de justicia. Muestra de ello es que cuando los padres y/o las madres que sobreviven en la calle acuden a agencias del Ministerio Público para recuperar a sus hijos e hijas, al desconocer las leyes y no contar con acompañamiento o representación legal, si reciben una negativa por parte de las y los funcionarios terminan por desistir del proceso, lo que ocasiona que pierdan el vínculo con sus hijos de forma definitiva.

De acuerdo con el informe especial de la CDHDF, antes referido, existen obstáculos de índole estructural que impactan de forma negativa el acceso a la justicia de las poblaciones callejeras, como la escasa instrucción e información, la complejidad de los procesos, la desconfianza y la insuficiencia de recursos y personal especializado por parte de los tribunales, además de otros más como la falta de documentación de identidad. Y se agrega que

los estigmas y prejuicios que existen en las propias instituciones jurisdiccionales respecto de quienes viven en la calle, así como la diferencia entre la experiencia vital de las y los operadores de justicia con las poblaciones callejeras, ocasionan que cuando éstos no cuentan con una formación adecuada y especializada no se consideren las opiniones, elecciones, comportamientos y problemas particulares de las personas que viven y sobreviven en la calle, lo que conduce a una participación inequitativa, no justa y parcial en los procesos judiciales.⁸

Las situaciones de riesgo que viven las niñas y niños en las familias pobres, pero en especial de aquellas que sobreviven en la calle, provienen justamente de esta discriminación estructural e institucional de la que su familia ha sido víctima a lo largo de su vida, pues la falta de cumplimiento de las obligaciones positivas del Estado –como sería el generar una política social eficiente– mantiene a este grupo de personas en la exclusión.

La vulneración del derecho a la unidad familiar de niñas y niños

La determinación de la tutela por desamparo lleva consigo la resolución de la pérdida de la patria potestad. Esta decisión debe ser tomada sólo en aquellos supuestos establecidos previamente en el Código Civil de cada entidad. Desde el enfoque garantista de los derechos de la infancia, la figura de tutela debe tener como fin último la restitución y garantía de los derechos de la niña, el niño o la y el adolescente que se encuentre privado de cuidados parentales o familiares. Para cumplir con este fin, la determinación y otorgamiento de la tutela debe realizarse con un estricto apego al principio del interés superior del niño; en este sentido, es claro que la tutela no debería aplicarse sobre aquellas personas menores de edad que cuenten con el cuidado de sus progenitores, porque esto es contrario al principio antes mencionado.

Las formas en que sucede esta separación son diversas. Muchas mujeres que pertenecen a poblaciones callejeras han sido separadas de sus bebés después del parto, porque en los hospitales donde son atendidas tienen una práctica sistemática de estigmatización hacia la mujer callejera, pues se piensa que no tiene capacidad ni calidad moral para cuidar de su hija o hijo, por ello, cuando el bebé nace le dan vista a agencias del Ministerio Público para que sea canalizado, asumiendo que estará mejor en una institución pública que con su madre. Este tipo de casos han podido ser documentados por osc como El Caracol, A. C., que en el último año ha acompañado por lo menos tres casos de madres que fueron separadas de sus bebés después del parto en el Distrito Federal.

Otro caso emblemático que ilustra sobre la inadecuada aplicación de esta figura es el de una mujer que comenzó a vivir en la calle cuando su esposo murió. Madre de tres hijos de nueve, siete y cuatro años de edad. Ella acudió a una agencia del Ministerio Público para denunciar que su hija mayor había sido abusada. El agente ministerial inició la averiguación previa por el delito de abuso sexual, pero al mismo tiempo retuvo a los demás niños y los separó de su madre, argumentando que el hecho de que vivieran en la calle los dejaba en un estado de indefensión. Los niños fueron remitidos a una casa hogar de Cuernavaca porque no se encontró espacio en ninguna de las instituciones del Distrito Federal.

Durante más de un año los niños estuvieron separados de su madre, quien los visitaba cada vez que podía reunir dinero para trasladarse hasta aquella entidad. La autoridad ministerial se negaba a reintegrar a los niños con su madre hasta que ésta comprobara que disponía de un trabajo y un lugar donde vivir, lo que resultaba complejo para ella pues



El Comité sobre los Derechos del Niño ha señalado que los estándares para determinar el interés superior del niño varían de un Estado a otro, pero que tratándose de normas que establecen la separación de la y el niño de sus padres, éstas deben ser cuidadosamente revisadas para evitar que se impongan estándares discriminatorios.

no contaba con la posibilidad ni medios de ningún tipo que le permitieran obtener las condiciones que la autoridad le exigía.

Desde la Redim se acompañó el caso. Y tras el trabajo realizado por las osc se logró que los tres niños regresaran con su madre. Si bien fue trascendente que las organizaciones civiles orientaran y apoyaran a la señora en los procesos para acceder a un trabajo y una vivienda –e incluso para aprender a leer y escribir–, lo adecuado es que las autoridades ministeriales y judiciales actúen con la lógica sistémica de brindar a la madre o el padre las herramientas suficientes que les permitan permanecer con sus hijas e hijos, ya que el ente obligado como garante es el Estado, y a la sociedad sólo le corresponde el papel de coadyuvancia.

La obligación de los entes públicos en casos como el descrito debe ser la de agotar todos los recursos para que las personas menores de edad permanezcan en su núcleo familiar. Si la separación fuera necesaria ésta debe acotarse a una medida de carácter temporal, mientras las instituciones públicas del Estado proveen las condiciones y recursos precisos para restituir el tejido familiar.

La finalidad es que niñas, niños y adolescentes permanezcan bajo la guarda de su familia o que se reintegren a ella, esto una vez construidas las condiciones para ello, y que sólo cuando la niña o el niño no pueda volver a ésta se otorguen las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo, donde se promuevan tanto el desarrollo integral como el ejercicio armonioso de sus derechos.

NOTAS

- Véase Decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal; se reforma el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y se reforma la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de enero de 2008, pp. 30 y 31, disponible en http://bit.ly/1g7wBJE, página consultada el 4 de abril de 2014.
- 2 Véase "Reglas de Operación del Programa Hijas e Hijos de la Ciudad", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2010, pp. 356-360, disponible en http://bit.ly/lkYoAY0, página consultada el 4 de abril de 2014.
- 3 Véase "Reglas de Operación del Programa Hijas e Hijos de la Ciudad", en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 30 de enero de 2014, pp. 279-289, disponible en http://bit.ly/QEPa1U página consultada el 4 de abril de 2014.
- 4 Código Civil para el Distrito Federal publicado en el *Dia*rio Oficial de la Federación el 26 de junio de 1928; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito* Federal el 8 de agosto de 2013, disponible en http://bit.ly/liy6DkC, página consultada el 4 de abril de 2014.
- 5 N. del E.: El resaltado en cursiva es énfasis de la autora.
- 6 CDHDF, Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013, México, CDHDF, 2013, pp. 127 y 128, disponible en http://bit.ly/1kdL0ZK, página consultada el 11 de abril de 2014.
- 7 Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, disponible en http://bit.ly/1f3daU4>, página consultada el 4 de abril de 2014.
- 8 сонов, ор. сіт., р. 131.

Situación de la niñez y adolescencia en instituciones de cuidado de AL y el Caribe*

* Extractos del informe de Unicef denominado La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe. Edición realizada por Ana Bertha Bardales Sosa. Karina Rosalía Flores Hernández y Karen Trejo Flores, colaboradoras de Dfensor.

En septiembre de 2013, como parte de un trabajo conjunto, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentaron el informe La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe,¹ en el que se describe y analiza el estado de un sector que durante décadas ha sido invisibilizado.

A continuación se refieren aspectos abordados en dicho documento e infografías que permiten evidenciar la magnitud de esta problemática.

La preevalencia de la institucionalización

La excesiva utilización de la institucionalización

La mayoría de los países de la región utilizan en forma desmedida la institucionalización de niños² por razones de protección. Es difícil establecer el número de [quienes] viven en estas condiciones dada la falta de datos de los Estados respecto de [ello]. Una cifra aproximada podría superar los 240 000. Sin embargo, son varios los países que carecen de información precisa [...]

Como consecuencia, es difícil determinar si [...] en los últimos años hubo avances o retrocesos en la cantidad de niños que fueron atendidos en estos centros, dado que no existe un seguimiento de la evolución. *Véase* mapa 1.

En muchos de los Estados donde es posible realizar un seguimiento de la cantidad de niños en las instituciones se observa una [alta] presencia de ellos en dichos centros. Esto ha motivado que el Comité de los Derechos del Niño haya realizado múltiples observaciones a diversos países de la región, como es el caso de Bolivia,

Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. Incluso, en algunos casos, tomando en consideración los esfuerzos realizados por las autoridades, [el Comité ha] recomendado la implementación de actividades de sensibilización pública sobre las repercusiones negativas de la institucionalización en el desarrollo de los niños.³

Responsabilidades, información y controles

Registro y habilitación de las instituciones

En la región el establecimiento de mecanismos de registro y habilitación de las instituciones de protección y cuidado no ha sido abordado de forma prioritaria, [...] [ello a pesar] de la elevada cantidad de instituciones privadas que tienen a su cargo este tipo de centros [...]. Véase mapa 2, inciso a.

También [existe] una gran disparidad de regímenes de funcionamiento de las instituciones privadas. En algunos Estados como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay o San Vicente, la amplia mayoría [...] recibe fondos públicos. Mientras que en otros casos la financiación [...] de las instituciones es enteramente privada, siendo especialmente relevante la presencia de organizaciones religiosas y organizaciones no gubernamentales internacionales [...].

[En este sentido,] el cumplimiento de los deberes de los Estados requiere el establecimiento de la obligación legal de que todas las instituciones de protección y cuidado deban ser inscritas en un registro específico y sometidas a un proceso de habilitación para su funcionamiento, con base en criterios técnicos de calidad en el cuidado y la protección de todos los derechos contenidos en la normativa [...].

Control, supervisión y monitoreo diligente

En algunos países [...] existen dependencias encargadas de supervisar los hogares y centros. No obstante, las inspecciones suelen ser incompletas y sin una periodicidad precisa. Además de que los mecanismos de supervisión, en varios casos, tienen una estrecha relación con la existencia de contratos o convenios de financiamiento entre los Estados y las organizaciones que tienen a su cargo las instituciones. Otro aspecto relevante es que especialmente en los casos de instancias

que reciben fondos públicos, las supervisiones tienen básicamente un carácter administrativo y financiero, sin abordar con profundidad en los aspectos relativos a las condiciones en las cuales se brinda el cuidado en los centros.⁶

Acceso a la justicia y debido proceso

Los Estados deben garantizar el acceso a la justicia y el debido proceso, tanto en el marco de aquellos casos [...] en los que se adoptan las medidas de institucionalización, como en los [...] de las violaciones a derechos humanos de la infancia que pudieren ocurrir en [...] las instituciones de cuidado y protección.

Quejas, denuncias y peticiones

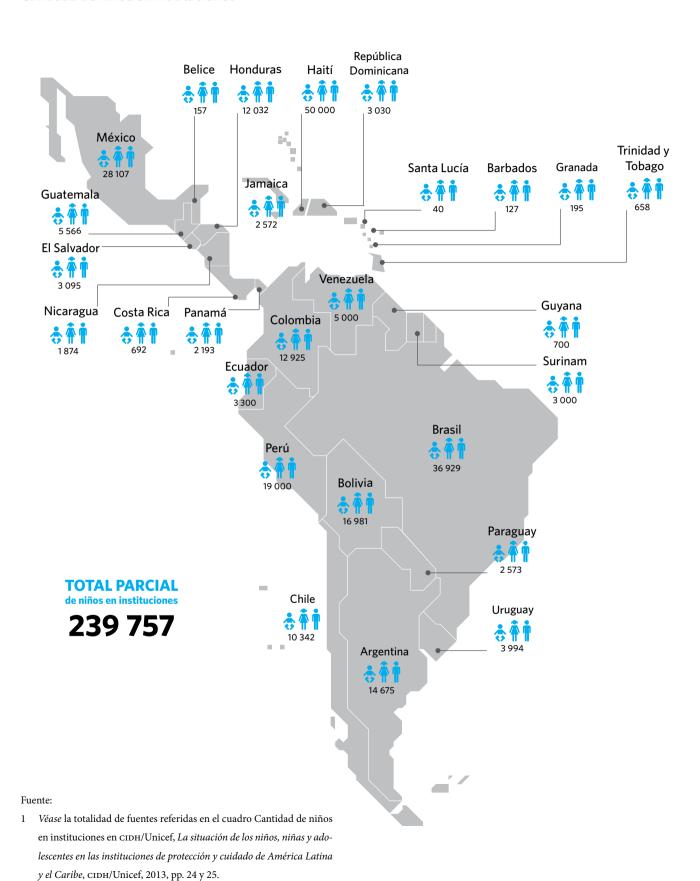
La mayoría de los países no cuenta con mecanismos accesibles, adaptados, seguros, confiables y efectivos para la presentación de quejas, denuncias y peticiones. Los niños que se encuentran en las instituciones deben conocer y contar con la posibilidad de presentar este tipo de solicitudes. Asimismo, estos mecanismos deberían estar disponibles en todas las etapas de los procesos, pudiéndose referir a cualquier aspecto relativo a las medidas de institucionalización [...].

Por esta razón, los Estados deberían establecer un mecanismo de quejas accesible a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en instituciones de protección y cuidado, incluso cuando se trata de niños con discapacidades o [aquellos] que no utilizan el idioma del Estado.

La información recabada revela que muy pocas naciones han evaluado la sensibilidad de los procedimientos respecto de [las] necesidades especiales de los niños. Asimismo, la información sobre el funcionamiento de los mecanismos es poca e imprecisa. [Véase mapa 2, inciso b]. El procedimiento generalmente mencionado por los Estados, en relación con la posibilidad de que los niños puedan realizar este tipo de solicitudes o denuncias, se vincula con la existencia de un régimen de supervisión de las instituciones por parte de las autoridades que tienen a su cargo el control de las mismas. No es usual que se establezcan medidas concretas para asegurar la confidencialidad y seguridad de los niños en el uso de estos mecanismos.

Mapa 1

Cantidad de niños en instituciones¹



Prevención, investigación, sanción y reparación

[M]uy pocos países cuentan con información acerca de la existencia y cantidad de sanciones vinculadas a investigaciones por violaciones de derechos ocurridas en las instituciones. En muchos casos no es obligatoria la notificación ni la denuncia por parte de quienes tienen a su cargo las instituciones y el cuidado de los niños que allí se encuentran. Asimismo, en algunos casos se trata de información que no está disponible y que no es sistematizada por las autoridades. Este contexto favorece la existencia de situaciones de impunidad, así como la naturalización de las violaciones a los derechos de los niños que se encuentran en las instituciones.

Es importante el establecimiento de competencias y atribuciones a las autoridades públicas para tomar acciones cuando [el resultado de] las visitas de supervisión reflejan incumplimiento o violaciones a derechos. Las acciones deben orientarse a la prevención, así como a evitar la repetición de los hechos denunciados, y los niños que han sido víctimas de [...] violaciones de sus derechos deben recibir los cuidados, el apoyo y la compensación pertinentes. En el caso de niños y niñas pertenecientes a minorías, a quienes les han sido negados sus derechos sistemáticamente, puede ser necesario suministrar formas colectivas de reparación, particularmente cuando esto ha sido consecuencia de políticas gubernamentales.

Condiciones y derechos

La internación de los niños en las instituciones de protección debe ser el último recurso. En consecuencia, los sistemas de protección deberían preferir otras modalidades de cuidado a las de tipo residencial en instituciones. Pero en el caso excepcional de que ello no sea posible y [que de] forma temporal deba adoptarse una medida de institucionalización, los niños sujetos a dichas medidas tienen derecho a [la] protección y asistencia especial por parte de los Estados. Para garantizar dicha protección es preciso determinar los criterios teóricos y prácticos de la actuación de las instituciones, sus objetivos y propuestas de intervención, y establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño [...]. Sin embargo, la mayor parte de los países de la

región enuncian los derechos de los niños en forma general, pero son sólo algunos los que han regulado explícitamente los derechos de los niños que se encuentran en instituciones de protección y los estándares mínimos de calidad para dichos centros.

Derecho a la vida y a la integridad personal

En el informe se ha recabado información acerca de situaciones graves de violencia, maltrato, abuso, trata de niños, explotación sexual, así como sobre la existencia de prácticas de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes en diversas instituciones de protección, incluso [...] hacia niños con discapacidad. En muchas oportunidades dichas situaciones han sido denunciadas a las autoridades y han dado lugar a procedimientos e investigaciones.⁷

En el caso concreto de la situación de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en instituciones de protección, las medidas deben dirigirse a erradicar la violencia tanto en lo que se refiere a la existencia de situaciones concretas de vulneración a [su] integridad [...], el descuido o el trato negligente, como en lo que tiene que ver con eliminar la violencia estructural derivada de las condiciones en las que se desarrolla el cuidado en las instancias de protección. *Véase* mapa 2, inciso *c*.

Es preocupante que en los casos en los que se han establecido medidas de prevención de la violencia se ha constatado un importante incumplimiento de las mismas. [...]. La falta de cumplimiento de la normativa de prevención, así como la omisión del registro de los episodios de violencia e incluso de muertes, es también uno de los aspectos que debe despertar la preocupación de las autoridades.

Conclusiones

La permanencia de los niños en las instituciones les causa perjuicios, afecta su desarrollo, produce daños permanentes, pudiendo afectar su desempeño cognitivo y su condición física, además de exponerlos al riesgo de ser víctimas de violencia, abuso y explotación. La evidencia empírica y los estudios científicos son [de]terminantes al exponer los efectos de la institucionalización en los niños, especialmente en el caso de los más

Mapa 2

- a) Cantidad de instituciones a cargo del Estado y privadas.^{1,2}
- b) Cantidad de quejas o denuncias presentadas.1
- c) Cantidad de fallecimientos y lesiones de niñas, niños y adolescentes durante el 2010 en relación a las instituciones de protección ^{1,3}



Instituciones privadas

solicitada.

pequeños o [quienes tienen] discapacidades, en tanto requieren rehabilitación, terapia física u otros tratamientos [particulares].

En cuanto a la utilización de este tipo de medidas, la norma ha establecido claramente que su adopción debe ser excepcional, privilegiándose el apoyo a las familias en función del interés superior del niño, las formas de cuidado alternativo a las que se desarrollan en las instituciones residenciales, la revisión periódica de las medidas, así como la implementación de planes y programas tendientes a la desinstitucionalización de los niños [...]. Es preciso mencionar que,

todas las políticas relacionadas con este tema deben tener en cuenta la existencia de grupos en situación de especial vulnerabilidad, y [...] estar disponibles para todos los niños, niñas y adolescentes, así como para sus familias.

Los Estados de la región deben afrontar de forma prioritaria la reforma de sus sistemas de protección para evitar que la institucionalización continúe, [y] privilegia[r] las acciones preventivas y la reintegración a un ámbito familiar de los niños, niñas y adolescentes que hoy viven en instituciones.

NOTAS

- 1 Véase CIDH/Unicef, La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe, CIDH/Unicef, 2013, pp. 24 y 25, disponible en http://uni.cf/1fZUnYf, página consultada el 1 de abril de 2014.
- 2 El [...] informe se ocupa del análisis de la situación de niños y adolescentes mujeres y varones. El uso del masculino genérico [niños] obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.
- 3 Las recomendaciones están disponibles en las páginas 25 y 26 del informe.
- 4 N. del E.: Si bien los datos del informe permiten conocer el número de instituciones dedicadas al cuidado de niñas, niños y adolescentes en la región, muchos de los países -entre ellos México-, no proporcionaron información debido a que carecen de registros y normas necesarias para identificar si dichas instancias reúnen los requisitos necesarios para otorgar una protección adecuada.
- 5 Por lo que respecta a México, los datos refieren que existen 19 instituciones en convenio con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y que nueve de las 37 instituciones que atienden personas migrantes y repatriadas no acompañadas también son privadas. Tal como se ha mencionado anteriormente, los datos obtenidos por parte de este Estado no comprenden la totalidad de su territorio ni las modalidades de atención en instituciones de protección y/o cuidado.
- 6 N. del E.: En el caso de México, el informe reconoce que en el Distrito Federal se ha establecido un programa de vigilancia y supervisión de las casas hogar, albergues e instituciones de asistencia privada, lo que ha permitido conocer la situación inicial de la prestación de cuidados residenciales en la ciudad. Tal información fue proporcionada por Unicef México en 2012.
- 7 Disability Rights International/Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Abandonados y desaparecidos: Segregación y abuso de niños y adultos con discapacidad en México, México, 2010, p. 28.

Niñas, niños y adolescentes en modalidades alternativas de cuidado: experiencias internacionales y regionales

CHRISTINA BAGLIETTO*

* Es licenciada en derecho inglés y derecho español por la Universidad de Kent y la Universidad Complutense de Madrid, así como maestra en derecho internacional de los derechos humanos por la Universidad de Essex. Actualmente es consultora para el Fondo de las **Naciones Unidas** para la Infancia (Unicef) y asesora regional del Centro Internacional de Referencia para los Derechos del Niño Privado de Familia del Servicio Social Internacional.

La situación de la infancia y la adolescencia en cuidado alternativo y la protección de sus derechos han emprendido un camino de mayor visibilidad y desarrollo desde que fueran colocados en el centro del debate general del Comité de los Derechos del Niño en 2005.¹ A partir de entonces el hito en el camino ha sido, sin duda, la adopción de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas.² Sin embargo, la situación actual aún se caracteriza por un alto número de niñas, niños y adolescentes separados de sus familias por razones que pudieron haberse evitado con programas de fortalecimiento y apoyo familiar. A continuación se presentan *grosso modo* los avances recientes y los desafíos pendientes dentro de esta problemática.



Contexto internacional

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)³ refiere en su artículo 20 la protección de las niñas, los niños y las y los adolescentes separados de sus familias en los siguientes términos:

- Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.
- Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.
- 3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

En el marco de este derecho, durante 2005 se iniciaron los trabajos para la elaboración de un instrumento que brindara orientaciones legislativas y prácticas en materia de políticas públicas dirigidas a la implementación del artículo 20. Es así como varias organizaciones no gubernamentales especializadas y personas expertas en esta temática prepararon un documento que posteriormente se sometió a la consulta de los Estados. En este proceso se conformó un grupo de Estados amigos -el cual incluyó a México- que promovió la aceptación internacional de este texto. Fue entonces que, a finales de 2009, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó las Directrices mencionadas, lo que coincidió con el 20 aniversario de la CDN.

Dichas Directrices se han convertido en el instrumento rector para la protección de los derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes sin cuidados parentales, en riesgo de no tenerlos y en acogimiento alternativo. A pesar de no ser un documento internacional vinculante brinda orientaciones claras para la implementación del artículo 20 de la CDN, la cual sí es un tratado que obliga su cumplimiento a los Estados Partes, incluso a México que la ratificó en 1990.

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños pretenden orientar no sólo a los Estados, sino a quienes desarrollan políticas públicas, a legisladoras y legisladores y a especialistas en la materia sobre dos ejes principales: el primero se relaciona con determinar si la separación de la niña, el niño y la o el adolescente de su familia realmente es necesaria, y el segundo es sobre cómo elegir la modalidad alternativa de cuidado más idónea para cada una de ellas y ellos en caso de que, efectivamente, se opte por la separación. Mediante estas orientaciones dirigidas al conjunto de actores involucrados, las Directrices abordan, entre otros aspectos: el fortalecimiento familiar; la determinación de la decisión caso por caso; las distintas formas de acogimiento alternativo -incluyendo el que se da fuera del país de residencia habitual-; la reintegración familiar y la protección de niñas, niños y adolescentes.

A raíz de la aprobación de estas Directrices algunas naciones han iniciado procesos de reforma legislativa para que sus leyes y reglamentos sean acordes a estos instrumentos internacionales, han capacitado a su personal en el ámbito de la protección de la niñez para que conozcan estos estándares y tengan los conocimientos y aptitudes para implementarlos, y a la vez han desarrollado políticas públicas y buenas prácticas en ese sentido. Por ejemplo, en Namibia tales iniciativas y experiencias incluyen una evaluación de las modalidades alternativas de cuidado y la introducción de estándares mínimos para el acogimiento residencial de niñas y niños, con la posterior capacitación de las organizaciones y de las y los trabajadores sociales de todo el país.⁴ Asimismo, cabe mencionar la reforma emprendida en la República de Moldavia en materia de protección y asistencia social, a la cual se incorporaron las reformas para la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes como parte de la Estrategia y Plan de Acción 2007-2011 del país, resultando en la disminución de su presencia en instancias de acogimiento residencial en 50% desde 2006.5

Finalmente, es preciso señalar que a nivel internacional existen dos documentos útiles para todos los países interesados en iniciar reformas similares. Por una parte está el manual *Avan*zando en la implementación de las "Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños",6 el cual propone acciones concretas y claras, a la vez que ofrece una amplia variedad de ejemplos de buenas prácticas relacionadas con diversas estructuras institucionales y jurídicas de todas las áreas geográficas. Por otra, y ante la ausencia en muchos países de datos cuantitativos y cualitativos fiables que permitan conocer la situación real de niñas, niños y adolescentes en acogimiento alternativo, el Unicef y Better Care Network elaboraron un manual de medición de indicadores para conocer cuántos están en acogimiento formal (Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care).⁷

Contexto regional

En la América Latina también se han dado desarrollos importantes en esta materia -en particular a raíz de la elaboración y aprobación de las Directrices y de la implementación del artículo 20 de la CDN-, entre los que pueden mencionarse: el reconocimiento legislativo del acogimiento familiar como alternativa a la institucionalización en Buenos Aires, Argentina;8 el proyecto piloto diseñado para fomentar que no se institucionalizara a las y los niños menores de tres años en Chile;9 la aprobación de la Ley General de Centros de Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes en Perú, que tuvo como propósito establecer un acogimiento de mayor calidad, 10 y la creación de grupos de trabajo o redes de los distintos actores involucrados en el tema en Brasil, Uruguay y, de forma incipiente, en México.11 En el caso mexicano también son importantes de mencionar las reformas legislativas en curso para incorporar los estándares internacionales a la legislación local del Distrito Federal, además de las acciones interinstitucionales y multidisciplinarias efectuadas en este ámbito.¹²

Más recientemente se ha difundido en los Estados de la región la campaña Habla por mí (#hablapormi),¹³ cuyo objetivo es la no institucionalización de niñas y niños menores de tres años, y la promoción de la permanencia o reintegración familiar, así como la existencia de modalidades alternativas en casos de separación de la familia. Dicha campaña fue lanzada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Movimiento Mundial por la Infancia-Latinoamérica y el Caribe, la Red Latinoameri-

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños se han convertido en el instrumento rector para la protección de los derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes sin cuidados parentales, en riesgo de no tenerlos y en acogimiento alternativo.

cana de Acogimiento Familiar (Relaf), el Unicef y la Oficina de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Niñez. La campaña se enmarca en una situación regional descrita por dichas organizaciones:

[e]n la mayoría de países de América Latina y el Caribe se advierte una utilización desmedida de la institucionalización de niñas y niños menores de tres años por razones de protección, pese a que debería recurrirse a ella únicamente en casos excepcionales y de forma provisional. Los pocos datos disponibles evidencian que se trata de un grave problema: se estima que más de 240 000 niñas, niños y adolescentes viven en instituciones. De ellos, los más vulnerables son los menores de tres años. Una institucionalización precoz y prolongada tiene graves efectos, sobre todo en las niñas y los niños más pequeños: los daños emocionales y cognitivos causados por una permanencia en las instituciones pueden llegar a ser irreversibles.

Por ello, a través de la campaña se hizo un llamado a los Estados para atender esta situación y se les propuso la realización de una serie de acciones.

Otra iniciativa regional ha sido la elaboración y reciente publicación del informe de la CIDH, el Unicef, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Niñez, titulado Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. ¹⁴ Dicho informe presenta la situación de niñas, niños y adolescentes en cuidados alternativos en la región, así como los desafíos pen-



El acogimiento alternativo de niños, niñas y adolescentes debería brindarse en entornos de tipo familiar, y el acogimiento en modalidades residenciales tendría que optarse únicamente en casos excepcionales, como un último recurso y por el menor tiempo posible.

dientes para una mejor implementación de sus derechos en estos entornos. Por último, con el fin de apoyar la aplicación de las Directrices en ese mismo ámbito y de dar respuesta a los desafíos descritos, la Relaf junto con la Oficina Regional del Unicef han publicado dos versiones amigables de las Directrices para facilitar su comprensión e implementación –una de las cuales se trabaja con niñas, niños y adolescentes, y la otra con las y los operadores de entidades públicas y privadas.¹⁵

Desafíos pendientes

Ante estos desarrollos normativos, políticos y prácticos a nivel internacional y regional, cabe recordar algunos principios y estándares reconocidos en las Directrices que buscan garantizar los

derechos de la niñez y adolescencia sin cuidados parentales o en riesgo de no tenerlos:

- Siempre que sea en el interés superior de la niña, el niño y la o el adolescente se deberá fomentar el cuidado del mismo en un entorno familiar, de preferencia el biológico o por familiares alternos o, cuando esto no sea posible, en otras formas de acogimiento de tipo familiar;
- los esfuerzos en la materia deberían estar orientados a prevenir la separación familiar y a fomentar la reinserción a la familia siempre que esto sea apropiado y de conformidad con el interés superior y los derechos de niñas, niños o adolescentes, y
- el acogimiento alternativo de niñas, niños y adolescentes debería brindarse en entornos de tipo familiar, y el acogimiento en modalidades residenciales debe decidirse únicamente en casos excepcionales, como un último recurso y por el menor tiempo posible.

Indudablemente el desafío que incumbe a todos los actores involucrados es llevar a la práctica estos principios y estándares, en particular a nivel local y nacional, mediante leyes, políticas públicas y prácticas apropiadas que posibiliten cumplirlos y hacer de ellos una realidad para niñas, niños y adolescentes.

NOTAS

- 1 United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner of Human Rigths, "Committee on the Rigths of the Child", disponible en http://bit.ly/1kgPCQ4, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 2 Véanse Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 64/142 durante su 64º periodo de sesiones, 24 de febrero de 2010, disponibles en http://uni.cf/1llMCAr, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 3 Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, disponible en http://bit.ly/1f3daU4, página consultada el 31 de marzo de 2013.
- 4 Para mayor información véase "Los estándares mínimos para el acogimiento residencial y en hogares de guarda en Namibia", en N. Cantwell et al., Avanzando en la implementación de las 'Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños', Reino Unido, Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, 2012, disponible en http://bit.ly/1sqINhh, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 5 Véase "La estrategia de desinstitucionalización, Moldavia", en N. Cantwell et al., ibidem, p. 45, disponible en http://bit.ly/1jTbO1n, página consultada el 31 de marzo de 2014
- 6 N. Cantwell *et al.*, *op. cit.*, disponible en http://bit.ly/1gBMJSZ, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 7 Unicef/Better Care Network, Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care, Nueva York, Unicef/Better Care Network, 2009, disponible en http://uni.cf/1sqJk2T, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 8 Para mayor información véase Ley núm. 2213/LCABA/06. Crea el sistema de acogimiento familiar en el marco de la Ley núm. 114 caba y Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, disponible en http://bit.ly/1io4uYE>, página consultada el 1 de abril de 2014.

- 9 Véase Relaf, "Alcances de cooperación técnica en Chile", disponible en http://www.relaf.org/coop_chile.html, página consultada el 1 de abril de 2014.
- 10 Para mayor información *véanse* http://bit.ly/1iiiHVB>, ambas páginas consultadas el 1 de abril de 2014.
- 11 Véanse el sitio en internet del Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária, disponible en http://bit.ly/1mTHhTT; así como Relaf, "Red Urugua-ya por el Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria", disponible en http://bit.ly/QVul2J, y Relaf, "Red por el Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria en México", disponible en http://bit.ly/1hwrz95, todas las páginas fueron consultadas el 31 de marzo de 2014.
- 12 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, "Van por ley de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes del DF", México, 30 de octubre de 2013, disponible en http://bit.ly/1iikudj, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 13 Unicef-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, "Niños en instituciones", disponible en http://uni.cf/1sqLHmp, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 14 OEA-CIDH/Unicef, Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.ñ Doc.54/13, Washington, D. C., 2013, disponible en http://bit.ly/1nNQOI2, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 15 Véanse Relaf/Unicef, Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, Buenos Aires, Relaf/Unicef, 2011, disponible en http://bit.ly/1io7hRz; y Relaf/Unicef, Tu derecho a vivir en familia, y a ser cuidado en todas las situaciones que te tocan vivir. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, Buenos Aires, Relaf/Unicef, 2011, disponible en http://bit.ly/1oFMiRH, ambas páginas consultadas el 31 de marzo de 2014.



El sistema catalán de cuidados alternativos: elementos para el debate en México

Guillem Compte Nunes*

*Es licenciado en ciencias políticas por la Universidad de Norte de Illinois y maestro en psicología clínica por el Colegio Wheaton. Fue el representante español (2010 v 2013) v vicepresidente (2011 a 2013) de International **Federation** on Educative Comunities (Fice).

Una forma de dimensionar y contribuir a la discusión sobre la mejora de los cuidados alternativos en México consiste en conocer cómo se desarrollan éstos en otros ámbitos. En este texto el autor comparte la experiencia del sistema catalán de cuidados alternativos, que inició su camino desde hace casi tres décadas en España, y señala los puntos clave de éste que pueden ser de utilidad para el debate mexicano.

n noviembre de 2012 se realizó el seminario Modalidades alternativas de cuidado de las niñas, niños y adolescentes en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el cual fue un espacio en el que profesionales del sector público y de la sociedad civil compartieron el conocimiento y las perspectivas sobre el presente y futuro de los cuidados alternativos en territorio mexicano.

En ese evento, la presidenta de la Comisión de Derechos de la Niñez de la Cámara de Diputados, Verónica Juárez Piña, destacó que "cuando un niño o niña se encuentra temporal o permanentemente privado de su medio familiar, o cuando por el interés superior del mismo se precise que no permanezca en éste, tiene derecho a la protección y asistencia especiales. Para ello, se debe garantizar el acceso a cuidados alternativos, [lo cual] plantea retos muy complejos para el Estado y exige un abordaje integral institucional".

Juárez Piña expresó que "es necesario elaborar y/o revisar los procesos de institucionalización y cuidados alternativos de niños privados de su medio familiar, tomando como marco de referencia la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)". Añadió que, a pesar de la gravedad del problema, no existe información confiable con respecto a cuántas niñas y niños se encuentran actualmente en albergues, lo cual se suma a la presencia de violencia y abuso sexual que se tiene en las instituciones de cuidados alternativos y, además, que no se cuenta con algún órgano que supervise y vigile la actuación de las instancias públicas y privadas que brindan este servicio.

Una forma de dimensionar y contribuir al debate sobre la mejora de los cuidados alternativos en México consiste en conocer cómo éstos se desarrollan en otros contextos. En el seminario citado se abordó –mediante dos conferenciasel sistema catalán de cuidados alternativos, que inició su camino desde hace casi tres décadas en España. A continuación señalaré los puntos clave de este sistema y concluiré con una serie de elementos que pueden ser de utilidad para el debate mexicano.

El sistema catalán

El marco legal

Cataluña es una comunidad autónoma de Espa-

ña que, entre otras competencias, tiene la responsabilidad de los servicios públicos de educación y atención a la infancia y adolescencia. El gobierno catalán, a partir del marco jurídico establecido por el Estado español, puede legislar y ejecutar programas en materia de protección de los derechos de la niñez en su territorio. En 1985 se convirtió en la primera comunidad autónoma que aprobó una normatividad de protección a menores² en situación de desamparo. En 2010 aprobó la Ley 14/2010 de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia –hoy vigente–, la cual integra lo relativo a la promoción en sus títulos 1 y 2, la prevención en el 3 y la protección en los 4, 5 y 6.³

Esta ley se fundamenta en la legislación internacional –especialmente en la CDN– y establece 16 principios rectores para su interpretación e implementación, entre los que destacan: la protección contra los maltratos (artículo 8°); el respeto y apoyo a las responsabilidades parentales (artículo 12); la prioridad presupuestaria (artículo 15); la difusión de los derechos de niños, niñas y adolescentes (artículo 16); el ejercicio propio de sus derechos (artículo 17); el conocimiento riguroso y la divulgación de la realidad social (artículo 19) y la evaluación (artículo 20). La Ley también especifica 47 derechos de la infancia en distintos contextos.

En el ámbito de la protección de la niñez en situación de riesgo o desamparo,⁴ la ley catalana recoge el derecho de niñas y niños a ser informados sobre su situación personal y sus derechos en general, así como la manera en que pueden defenderlos; a participar en el estudio de su situación y que se tome en cuenta su opinión al elaborar la propuesta de medida de protección; y a conocer su historia personal y familiar (artículos 117 y 134). También se establece la figura del procurador de la Infancia y la Adolescencia para recibir solicitudes y quejas de niñas y niños tutelados, y formular propuestas y recomendaciones en relación con la atención a la infancia y la adolescencia.

El marco institucional

El gobierno catalán está organizado en 12 departamentos que administran la ejecución de las políticas públicas, entre los cuales se encuentra el Departamento de Bienestar Social y Familia,

que incluye la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA), órgano encargado de "promover y coordinar políticas proactivas y de fomento de la convivencia, la tolerancia y la integración sociolaboral, así como del respeto a los derechos de la infancia, para que los niños y adolescentes alcancen el mayor grado de bienestar y desarrollo posibles en su proceso de consolidación de la autonomía personal".5 Entre otras funciones, esta instancia planifica, dirige y ejecuta las competencias y los programas de cuidados alternativos. Es decir, organiza, coordina y evalúa las políticas y los servicios de protección a la niñez; asume la tutela y/o custodia de niñas y niños en situación de desamparo o riesgo; supervisa los programas públicos y privados de cuidados alternativos, y gestiona el sistema de información sobre niñas y niños en atención alternativa.

El diseño institucional de los cuidados alternativos en Cataluña conlleva una clara responsabilidad de la administración pública –materializada en la DGAIA–, con una descentralización en la ejecución de las políticas de protección que es efectuada por instituciones privadas sin ánimo de lucro, las cuales gestionan dichos servicios que están regulados tanto por la ley como por la normativa que se deriva de ésta, y supervisados por dicha Dirección General.

El circuito y programas de cuidados alternativos De acuerdo con la Cartera de servicios sociales,6 los cuidados alternativos comprenden una serie de servicios garantizados y gratuitos. La atención a niñas y niños en riesgo o desamparo se articula mediante un circuito que inicia con la detección de una posible situación de vulnerabilidad.⁷ Los agentes implicados en esta primera etapa son los familiares y vecinos, profesionales de centros escolares, monitores de organizaciones infantiles y juveniles, equipos de atención psicopedagógica, profesionales de la salud, elementos de la policía, Equipos Básicos de Atención Social Primaria (EBASP) y la línea telefónica Infancia Responde -habilitada para prevenir y responder al maltrato infantil.

Dichos agentes derivan el caso a los EBASP, que realizan la primera evaluación y deciden si pueden gestionar y solucionar la situación de riesgo para la niña o el niño, o si deben pedir la intervención especializada del Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA). El EAIA estudia la situación y, conjuntamente con la familia, realiza una segunda evaluación y propone medidas. Durante este diagnóstico la niña o el niño puede continuar en el núcleo familiar o no, dependiendo de la gravedad del caso. Por ejemplo, las y los jóvenes inmigrantes no acompañados y las niñas y los niños en riesgo claro de maltrato ingresan en un centro de acogimiento, en el cual se elabora el estudio diagnóstico.

La Ley 14/2010 ha permitido consolidar el sistema de protección de la niñez en Cataluña, facilitando la creación de nuevos programas de cuidados alternativos, ello a pesar de la situación de crisis económica.

En casos graves y/o cuando se han agotado otras vías de intervención familiar menos invasivas, el EAIA emite una propuesta de medida protectora que separa a la niña o el niño de su núcleo familiar. Cuando la DGAIA declara que una persona menor de edad está en situación de desamparo, asume su tutela y aplica medidas de protección, que son propiamente las distintas modalidades de cuidados alternativos, las cuales se dividen en dos grandes bloques: el acogimiento familiar y el acogimiento institucional en un centro de residencia. El primero puede ser en familia extensa, es decir, se realiza por familiares; o en familia ajena, se efectúa por familias voluntarias que han sido seleccionadas previamente y que han recibido una preparación para tal fin; o en familia preadoptiva, cuyo propósito es formalizar la adopción de la o el niño.

El segundo, el acogimiento institucional, intenta simular la vida en familia con centros integrados a la vida urbana, en donde residen entre ocho y 10 niñas y niños de diferentes edades, quienes desarrollan sus actividades –escuela, esparcimiento, contacto familiar, etc.– de forma normalizada. En cualquier caso se evita separar a las y los hermanos y se intenta reintegrar a todo niño o niña a su entorno familiar original cuanto antes, pero siempre atendiendo a su seguridad e



Para articular políticas de protección a la infancia es preciso crear un sistema de información sobre los cuidados alternativos en México, la estructuración de circuitos para atender a la niñez en situación de riesgo o desamparo y la asignación de responsables en cada eslabón.

interés superior. Finalmente, para las y los jóvenes que alcanzan la mayoría de edad se han desarrollado programas de apoyo residencial y ocupacional con el fin de potenciar su autonomía.

Evolución y retos

Desde su entrada en vigor la Ley 14/2010 ha permitido consolidar el sistema de protección de la niñez en Cataluña, facilitando la creación de nuevos programas de cuidados alternativos, ello a pesar de la situación de crisis económica. Un ejemplo de mejora programática para acelerar la reincorporación de la niña o el niño a su familia es la reciente creación de una nueva modalidad de cuidados alternativos prevista por su artículo 119. Se trata de una intervención preventiva en el

hogar con el fin de evitar la institucionalización de niñas y niños, esto para casos con un perfil familiar de buena prognosis.⁸

Tal intervención se basa en la figura jurídica de la guarda protectora, es decir, en la asunción temporal del cuidado del niño o la niña por la administración pública debido a una inhabilidad involuntaria y pasajera de los padres u otras personas a cargo de la tutela. En este caso, la niña o el niño es acogido por un centro o por una persona o familia, mientras los padres retienen la tutela y, voluntariamente y con ayuda profesional intensiva, resuelven la situación que le ha puesto en riesgo.⁹

Por otro lado, los cuidados alternativos en Cataluña siguen teniendo margen de mejora. Los procesos administrativos y la coordinación entre los diversos actores del "sistema", frecuentemente con intereses contrapuestos -aunque todos afirmen que trabajan por el interés superior de la niñez-, ralentizan la resolución de la problemática que padece la niña o el niño. Además, aunque en el nivel político y técnico se valora el acogimiento familiar como superior al internamiento residencial, por diversas razones los programas de acogimiento no están teniendo el éxito esperado. Y, como sucede en otros ámbitos sociales, la promoción de la autonomía y participación infantiles en su propia protección aún tiene una forma embrionaria.10

Conclusión: elementos para el debate en México

De forma breve hemos mostrado algunos puntos clave de los cuidados alternativos en Cataluña. Y, tras esta revisión, pueden observarse elementos de utilidad para el debate en México. En primer lugar, la necesidad de armonizar la legislación y los programas de cuidados alternativos con base en la CDN11 y las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. 12 Estos instrumentos proporcionan el marco legal con el que deben articularse las políticas de protección de la infancia. Segundo, para llevar a cabo tales políticas es preciso contar con una administración pública dotada de un diseño institucional efectivo y de suficientes recursos, lo cual precisa la creación de un sistema de información sobre los cuidados alternativos en México, la estructuración de circuitos para atender a la niñez en situación de riesgo o desamparo y la asignación de responsables en cada eslabón.

Una niña o un niño no puede "perderse" en el proceso de su cuidado alternativo, y menos sufrir abuso alguno. Resulta inadmisible que en instituciones que dicen proteger a la infancia se tenga la práctica de violentarla, lo cual se combatiría con una supervisión adecuada del organismo calificado y con penas contra las y los infractores. "Corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes, velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento [= cuidado] alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada" (directriz núm. 5). Esto también apunta hacia la necesidad de ir revisando, adecuando y actualizando las modalidades de cuidados alternativos, como lo ha hecho México donde ahora se plantea incorporar el acogimiento familiar.

Más allá de los propios cuidados alternativos, el Estado debe trabajar en la prevención para reducir la violencia familiar, situación que en México presenta un índice elevado. Asimismo, es preciso divulgar en escuelas, hogares y espacios públicos los derechos de la infancia, para que los propios niños y niñas y la sociedad en general tengan la información y el conocimiento suficiente sobre cómo prevenir y responder ante el maltrato infantil.

NOTAS

- 1 Para mayor información sobre lo expresado por Juárez Piña *véase* http://bit.ly/1mT17f3>, página consultada el 10 de marzo de 2014.
- 2 El término menor, aunque sujeto a controversia en América Latina, se utiliza ampliamente en la legislación y el ámbito educativo en Cataluña.
- 3 Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, publicada en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, el 2 de junio de 2010.
- 4 "A efectos de lo establecido en esta ley, se entiende por situación de riesgo la situación en que el desarrollo y el bienestar del niño, niña o adolescente se ven limitados o perjudicados por cualquier circunstancia personal, social o familiar, siempre que para la protección efectiva del niño, niña o adolescente no sea necesaria la separación del núcleo familiar" (artículo 102.1). Asimismo, señala: "Se consideran desamparados los niños, niñas o adolescentes que se encuentran en una situación de hecho en que les faltan los elementos básicos para el desarrollo integral de la personalidad, siempre que para su protección efectiva sea preciso aplicar una medida que implique la separación del núcleo familiar" (artículo 105.1).
- 5 Véase Generalidad de Cataluña, Guía básica. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, Cataluña, Departamento de Acción Social y Ciudadanía-

- Generalidad de Cataluña, p. 2, disponible en http://bit.ly/1kBREau, página consultada el 10 de marzo de 2014.
- Generalidad de Cataluña, Cartera de serveis socials 2010-2011, Barcelona, Departamento de Acción Social y Ciudadanía-Generalidad de Cataluña (Colección Lectura Fácil, núm. 2), 2010, disponible en http://bit.ly/1jNzDVW página consultada el 4 de abril de 2014.
- 7 Generalidad de Cataluña, Guía básica, Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, op. cit., p. 4.
- 8 El autor utiliza el término prognosis para referirse a la buena previsión para la reintegración exitosa en el núcleo familiar.
- Véase Fundación Plataforma Educativa, Projecte casa, Girona, FPE, 2010.
- 10 Guillem Compte Nunes, "La institucionalització de la participació infantil: context i model teòric", en *Butlletí Electrònic Inf@ncia*, 2014, en revisión para su publicación.
- 11 Véase Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 durante su 44º periodo de sesiones, el 20 de noviembre de 1989, disponible en http://bit.ly/1f3daU4, página consultada el 31 de marzo de 2013.
- 12 Véanse Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 64/142, durante su 64º periodo de sesiones, el 24 de febrero de 2010, disponibles en http://uni.cf/1llMCAr, página consultada el 31 de marzo de 2014.



Hacia una ley de cuidados alternativos para la infancia en la ciudad de México

JAVIER CONDE

* Encargado de la Relatoría por los Derechos de la Infancia y Juventud de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). En este artículo se aborda el proceso de construcción de la iniciativa de Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal, con el objetivo de mantener vivo el debate y empujar el trabajo legislativo para su pronta aprobación. Dicha iniciativa exige, entre otros aspectos, saber quiénes son y dónde están las niñas, los niños y las y los adolescentes sin cuidados familiares o en riesgo de perderlos, además de implementar políticas públicas que garanticen sus derechos mediante un enfoque de protección multidisciplinario e integral.

La violencia hacia la infancia en situación de desamparo

A finales de 2008 y principios de 2009 ocurrió en la ciudad de México un caso paradigmático que demostró la violencia estructural a la que está expuesta la infancia en situación de desamparo. El hecho se difundió en los medios de comunicación como el caso Casitas del Sur, un albergue para niñas y niños situado al sur de la ciudad en el que las autoridades judiciales llevaron a cabo varias diligencias para recuperar a una niña que supuestamente estaba en dicha institución, pero no fue ubicada. Derivado de las acciones emprendidas se conoció la verdad detrás de tal hecho: había por lo menos 11 niñas y niños des-

aparecidos de dicho albergue, y tres más de otro de la misma institución pero con domicilio en Monterrey, Nuevo León.

Estos acontecimientos mostraron la violencia estructural que sufren las y los niños en situación de desamparo, tal como lo había advertido a nivel mundial el estudio sobre la violencia contra niñas, niños y adolescentes elaborado por el secretario general sobre Violencia contra los Niños de las Naciones Unidas en 2006.¹ En dicho estudio se reconocieron los altos índices de violencia hacia la niñez que carecía de cuidados parentales y que permanecía en internamiento en instituciones residenciales, siendo víctima del estigma social y de múltiples actos violentos.

Ante el caso Casitas del Sur la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió el 20 de noviembre de 2009 la Recomendación 4/2009² por la ausencia o deficiencia de mecanismos de supervisión y seguimiento de las niñas y los niños que son integrados a casas hogar y/o reintegrados a sus núcleos familiares, así como por la falta de lineamientos específicos para que dicha incorporación se realice de acuerdo con el interés superior de las y los niños; y por el incumplimiento en la obligación de brindarles protección especial y en garantizar sus derechos a la integridad física, a la dignidad y a la certeza jurídica.

En dicha Recomendación la CDHDF urgió a las autoridades de la ciudad a establecer políticas públicas integrales para garantizar los derechos humanos de la infancia en situación de desamparo e institucionalizada, así como a implementar mecanismos eficaces para la supervisión, el seguimiento y la vigilancia de los procesos de atención y de los servicios que se ofrecen por parte del Estado y de las instituciones sociales y privadas.

Para atender los puntos recomendatorios de la Comisión las autoridades realizaron diversas acciones: se celebraron acuerdos interinstitucionales; se elaboró un Protocolo para el seguimiento de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en una situación en que sus derechos humanos son o pueden ser violentados; y el 24 de mayo de 2012 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños en el Distrito Federal.³

Sin embargo, desde su publicación, diversas organizaciones de la sociedad civil (osc) señalaron que si bien dicha ley fortalecía los mecanismos para la supervisión, vigilancia y seguimiento de las instituciones que albergaban a niñas y niños, también presentaba algunas deficiencias, entre las cuales se destacaba un enfoque prioritariamente administrativo y de protección civil con una perspectiva limitada en materia de derechos humanos; así como un diseño institucional de difícil aplicación, ya que diversas instancias de gobierno habían adquirido nuevas facultades ante albergues y casas hogar, situación que se prestó a confusiones y generó una pesada carga administrativa.

Asimismo, el cuestionamiento más importante es que no se preveía un proceso de atención

integral para la infancia en situación de desamparo, ni se protegía el derecho de niñas, niños y adolescentes a la vida en familia y en comunidad, como lo marcan las directrices de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la materia.

El derecho de la infancia a la vida en familia y su vulneración

La Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la ONU en noviembre de 1989 –y ratificada por México en 1990– considera a la familia como el grupo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros y en particular de la infancia, ya que para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad este sector debe crecer en el seno de la familia dentro de un ambiente de felicidad, amor y comprensión. En su artículo 20 la Convención señala que cuando las y los niños se vean privados de su medio familiar de manera temporal o permanente tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.⁴

Con respecto a los ámbitos nacional y local, en su artículo 4º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el interés superior de la niñez deberá ser garantizado en todas las decisiones y actuaciones del Estado.⁵ Por otro lado, la Ley Federal para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes señala el derecho a vivir en familia como uno de los principios rectores que garantizan un desarrollo pleno e integral de la infancia. Mientras que la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal en su artículo 4º refiere a la familia como uno de sus principios rectores e indica que es el espacio preferente para el desarrollo de la infancia; y en su artículo 5º establece el derecho de las niñas y los niños a la identidad, a la certeza jurídica y a la familia.6

Independientemente de este marco jurídico local, nacional e internacional que protege el derecho de la infancia a vivir en un entorno familiar y comunitario, la realidad se impone y en México a miles de ellas y ellos se les violenta de forma permanente este derecho.

En ese sentido es importante enumerar que los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes sin cuidados familiares son vulnerados principalmente cuando:



- No existen políticas públicas que prevengan su separación de los entornos familiar y comunitario.
- No se cuenta con información certera sobre cuántos son, dónde están y qué tipos de cuidados reciben en las instituciones.
- No existen plazos precisos para su atención, el tiempo que pasan institucionalizados en albergues y casas hogar se alarga de forma indefinida, innecesaria y en condiciones precarias. Y durante todo ese tiempo están sin certeza jurídica.
- Su atención se dificulta por la falta de convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas de asistencia social.
- Las instancias que prestan servicios de albergues y casas hogar no reciben supervisión, seguimiento, vigilancia y apoyo por parte de las autoridades para que puedan cumplir adecuadamente su labor.

Por otra parte, se han realizado estudios e informes a nivel internacional, cuyos resultados revelan que las niñas y los niños en albergues y casas hogar están expuestos seis veces más a sufrir Diversas organizaciones de la sociedad civil han señalado que si bien la actual Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños en el Distrito Federal fortalece los mecanismos para la supervisión, vigilancia y seguimiento de tales centros, también presenta deficiencias pues tiene un enfoque prioritariamente administrativo y de protección civil, y una perspectiva limitada en materia de derechos humanos.

Algunos estudios revelan que las niñas y los niños en albergues y casas hogar están expuestos seis veces más a sufrir violencia física y cuatro veces más a ser víctimas de abuso sexual que quienes viven en entornos familiares; además, por cada tres meses de vida de forma institucionalizada, las niñas y los niños menores a tres años pierden un mes de su desarrollo cognitivo, afectivo y físico.

violencia física y cuatro veces más a ser víctimas de abuso sexual que quienes viven en entornos familiares; además, por cada tres meses de vida de forma institucionalizada, las niñas y los niños menores a tres años pierden un mes de su desarrollo cognitivo, afectivo y físico.⁷

Directrices internacionales sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

En 2009 la ONU emitió las Directrices sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños, poniendo en el centro la garantía del derecho de las niñas y los niños a vivir en familia y comunidad. La ONU pide a los Estados establecer políticas públicas integrales y fortalecer el trabajo de prevención con respecto a la separación de la infancia de su entorno familiar, además de que sólo cuando este distanciamiento fuese inevitable se han de operar mecanismos de atención a través del acogimiento en familias extensas o ajenas. El acogimiento residencial o institucional es considerado como el último recurso de protección y cuidado.

En ese entendido las directrices también buscan erradicar y prevenir la violencia hacia las y los niños sin cuidados parentales; posicionarlos como sujetos de derecho y brindarles mecanismos de exigibilidad cuando sus derechos se vean vulnerados; garantizar la profesionalización de las y los agentes que intervienen en la prestación de los servicios; establecer estándares mínimos para la prestación del acogimiento y promover la reinserción de la infancia a su ámbito familiar en

condiciones que aseguren plenamente sus derechos humanos.

En esa misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó en octubre de 2013 el informe temático El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas,9 en el que apela por el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos titulares de derecho; formula recomendaciones a los Estados con el fin de apoyar a las familias en sus responsabilidades de crianza; identifica los principios y garantías de protección para los cuidados alternativos; e insta a los Estados a terminar con la institucionalización de la infancia sin cuidados familiares mediante un proceso planificado que permita su atención y cuidado integral. Además, la CIDH hizo un nuevo llamado a regular el funcionamiento de las instituciones que brindan el acogimiento o cuidados alternativos para que lo hagan respetando y protegiendo los derechos de las niñas y los niños.

El proceso de construcción de la iniciativa de Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal

Atendiendo los contextos históricos y jurídicos ya descritos, en marzo de 2013 la CDHDF emprendió un trabajo de reflexión sobre la necesidad de implementar la Directrices de la ONU en el Distrito Federal, para ello convocó junto con las OSC a un foro público titulado La garantía de los derechos de niñas y niños en estancias de cuidado alternativo.

Posteriormente, en junio de 2013, el Consejo de la CDHDF instruyó a la Dirección de Relatorías y a la Relatoría por los Derechos de la Infancia y Juventud a trabajar en la construcción de un anteproyecto de ley en materia de cuidados alternativos. El primer paso fue conseguir el respaldo de un grupo de diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) que consideraran viable tal anteproyecto, y quienes a partir de ese momento acompañaran la construcción de dicha iniciativa.

Entre julio y septiembre de 2013 la CDHDF elaboró el primer borrador del anteproyecto y a principios de octubre convocó a las osc para analizarlo. A este trabajo se sumaron: Aldeas Infantiles SOS México, el Fondo de las Naciones

Unidas para la Infancia (Unicef) México, Fundación Quinta Carmelita, Juconi, Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim), Ririki Intervención Social y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), plantel Xochimilco.

En octubre pasado en la ALDF se llevó a cabo el foro Construyendo una propuesta de ley de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes, en el que se presentaron los avances del anteproyecto de ley, y las osc e instancias de gobierno mostraron sus experiencias en la materia. En noviembre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la CDHDF convocaron a un seminario titulado Modalidades alternativas de cuidados de las niñas, niños y adolescentes, donde nuevamente se expusieron experiencias nacionales e internacionales y se siguieron socializando los avances del anteproyecto de ley.

A finales de noviembre se presentó el anteproyecto de ley a todas las instancias de gobierno que llevarían la responsabilidad de su aplicación en caso de que fuera aprobado. Posteriormente, entre diciembre de 2013 y principios de marzo de 2014 se instalaron mesas de análisis y discusión en las que participaron representantes de las siguientes instancias del gobierno local: la Asamblea Legislativa, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, el Instituto de Asistencia e Integración Social, la Junta de Asistencia Privada, la Procuraduría General de Justicia, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación, la Subsecretaría de Gobierno, la Secretaría de Salud y el Tribunal Superior de Justicia.

Después de jornadas intensas de diálogo, debate y acuerdo se logró concluir el anteproyecto de ley, y el 19 de marzo pasado se llevó a cabo su presentación pública en la CDHDF, a donde acudieron las instancias que participaron en su elaboración.

El objetivo de dicha iniciativa radica precisamente en garantizar el derecho de la infancia que habita o transita en el Distrito Federal a vivir en un entorno familiar y en comunidad, así como la restitución en el menor tiempo posible de este derecho cuando se haya perdido. De igual forma, busca regular los cuidados alternativos para la infancia en situación de desamparo, atendiendo las directrices internacionales que existen en la materia.

Entre los aspectos más importantes de la iniciativa relacionada con la atención y cuidado integral de las niñas, los niños y las y los adolescentes sin cuidados familiares o en riesgo de estarlo destacan los siguientes:

- a) Se definen con claridad cada una de las modalidades del acogimiento o cuidado alternativo.
- b) Se establece un órgano rector para la atención y el seguimiento social de todas las niñas y los niños en situación de desamparo.
- c) Se instituye un órgano rector para la supervisión, la vigilancia, el seguimiento y el apoyo a las instituciones que brindan servicios de acogimiento.
- d) Se establece un órgano que impulsará las políticas públicas en materia de cuidados alternativos.
- e) Se ordena que las instancias gubernamentales realicen un intenso trabajo para prevenir la separación de las y los niños de sus entornos familiares.
- f) Se establece como política pública la figura de las familias de cuidados alternativos con la finalidad de garantizar el derecho a la vida en familia de las y los niños en situación de desamparo. Se destaca la importancia de las familias extensas o ajenas como el espacio prioritario para brindar los cuidados alternativos.
- g) Se indican plazos muy claros tanto para resolver la situación jurídica de las y los niños sin cuidados parentales, como para brindarles el cuidado alternativo. La ley señala que en el plazo de un año y medio todas las niñas, los niños y las y los adolescentes sin cuidados familiares tendrán restituido su derecho a vivir en familia y en comunidad.
- h) Se insta a las instituciones públicas, sociales o privadas que brindan cuidados alternativos residenciales a iniciar procesos de adaptación de acuerdo con una perspectiva de atención personalizada y centrada en el derecho a la vida en familia de las y los niños bajo su cuidado.
- i) Se establece un sistema de información que permitirá al Estado y a la sociedad

en general tener datos certeros, confiables y actualizados en relación con la infancia en situación de desamparo: ¿cuántos son?, ¿dónde están?, ¿cuál es su situación jurídica?, ¿qué tipo de atención reciben? y ¿cómo se les restituye su derecho a vivir en familia?

- *j*) Se clarifican procesos, atribuciones y normatividades sobre los cuidados alternativos.
- k) Se armoniza la legislación local en la materia mediante la reforma al Código Civil, y la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal.

La Iniciativa de Ley se presentó ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 25 de marzo de 2014 por los diputados Efraín Morales López, Esthela Damián Peralta y Daniel Ordónez Hernández, integrantes de la VI Legislatura de dicho órgano legislativo y fue turnada a comisiones para su dictaminación.

Conclusión

El proceso de construcción de la iniciativa de Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal sintetiza los esfuerzos de la sociedad civil y de las instancias de gobierno en su búsqueda por dar respuesta a los problemas que obstaculizan la garantía del derecho a la vida en familia y en comunidad de la infancia sin cuidados familiares.

Sea esta breve descripción un reconocimiento a todas las personas que colaboraron en el proceso de construcción de esta iniciativa de ley que, de aprobarse, hará posible que en México se estén dando pasos concretos en la dirección señalada desde hace un lustro por la ONU, pasos que varios países de la región ya han comenzado a dar.

NOTAS

- 1 Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del experto independiente para el Estudio de la Violencia contra los Niños, de las Naciones Unidas, A/61/299, 61º periodo de sesiones, 29 de agosto de 2006, disponible en http://uni.cf/1srcVcD, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 2 CDHDF, Recomendación 4/2009, disponible en http://bit.ly/1fZVTJN, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 3 Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niñas en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de mayo de 2012, disponible en http://bit.ly/10G4ydE, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 4 Véase Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, el 20 de noviembre de 1989, disponible en http://bit.ly/1f3daU4, página consultada el 31 de marzo de 2013.
- 5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, artículo

- 4°, disponible en http://bit.ly/1imezoW>, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 6 Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 31 de enero de 2000, última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de junio de 2011, artículos 4º y 5º, disponible en http://uni.cf/PEbNTM, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 7 Unicef, La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe, Unicef, 2013, disponible en http://uni.cf/1fZUnYf, página consultada el 2 de abril de 2014.
- 8 Véanse Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 64/142, el 24 de febrero de 2010, disponibles en http://uni.cf/1llMCAr, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 9 Informe temático OEA-CIDH/Unicef, *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA-CIDH/Unicef, 2013, disponible en http://bit.ly/1nNQOI2, página consultada el 18 de marzo de 2014.



* Diputado integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la ALDF, VI Legislatura, y promotor de la Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal. a protección de la infancia y la adolescencia en situación de desamparo en la ciudad de México es un tema pendiente que ya no puede esperar; por ello, desde la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se impulsa la aprobación de la iniciativa de Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal, a través de la cual se busca crear un nuevo ordenamiento jurídico que garantice su derecho a vivir en familia y/o en comunidad.

Esta iniciativa permitiría conformar un sistema de información con datos certeros, confiables y actualizados sobre cuántos niñas, niños y adolescentes se encuentran en desamparo, dónde están y qué tipo de cuidados y atención reciben, con el fin de atender la problemática que enfrentan cuando viven en albergues y casas hogar.

La propuesta de Ley de Cuidados Alternativos integra diversas modalidades de acogimiento o cuidado alternativo, entendido éste como la instancia o figura jurídica mediante la cual una persona asume, de forma temporal, el cuidado y atención integral de alguna niña, niño o adolescente en situación de desamparo.

Dicha figura se centra en la protección del derecho de las niñas y los niños a vivir en familia y/o en comunidad, y fue concebido para funcionar a través de órganos rectores responsables de la atención, seguimiento, supervisión, vigilancia y apoyo de las instituciones que brindan servicios de acogimiento.

Para la adecuada aplicación de esta norma también se promueve la realización de modificaciones al Código Civil y a la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños del Distrito Federal, ello con el objetivo de cerrar el círculo de protección que necesitan la niñez y adolescencia de la ciudad capital.

Es preciso señalar que la Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal es posible y debemos hacerla realidad.

Representaciones sociales de la infancia en situación de desamparo

Marco Antonio López Galicia* Fotografías: Sonia Blanquel/cdhdf.

* Es maestro
en Derecho por
la Universidad
Nacional
Autónoma de
México (UNAM).
Actualmente
labora como
docente en el área
de Humanidades y
Ciencias Sociales
del Instituto
Mexicano de
Psicología.

En este texto su autor argumenta la necesidad de construir una nueva representación social de la infancia, independientemente de que esté en situación de desamparo o no, para reemplazar la mirada tutelar que recae sobre este sector, con el objetivo de avanzar hacia una visión social que reconozca a las niñas, los niños y las y los adolescentes como sujetos de derechos y favorezca su desarrollo en todos los ámbitos de su vida.

no de los grandes problemas jurídicos de la sociedad actual es la imposibilidad de que niñas, niños, adolescentes y jóvenes puedan ejercer sus derechos. Es evidente que si esta problemática se presenta en quienes son cuidados por sus familias biológicas, con mayor razón en aquellos y aquellas que están en situación de desamparo, que han sido separados de sus padres y canalizados a espacios institucionalizados de cuidado temporal comúnmente conocidos como *albergues*.

Lo anterior se origina por las políticas públicas sobre la infancia que tratan a las niñas y los niños como objetos de tutela y no como sujetos de derecho, lo cual vulnera y limita muchos de sus derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN),¹ y en particular no permite que disfruten de por lo menos dos que son trascendentales para el desarrollo humano: el derecho a una familia y el derecho al afecto.

En las instituciones gubernamentales de protección a la niñez se prioriza la idea de tener bajo su cuidado a niñas y niños con una situación irregular por encima de la visión que los reconoce como personas sujetas de derechos humanos. Al no existir opciones ni criterios en las leyes en materia de infancia sobre los cuidados alternativos para esta población, se limita su desarrollo y se le impide que pueda ejercer sus derechos e insertarse de manera asertiva en la sociedad.

La CDN, firmada y ratificada por México, señala cuáles son los derechos que sin distinción alguna tienen niñas y niños por su condición humana y jurídica. De igual manera, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su Resolución A/RES/64/142, aprobó las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños,2 en las cuales se establecen las pautas adecuadas de orientación, política y práctica de las formas distintas de protección a la niñez cuando ésta no se encuentre bajo el cuidado de su familia biológica. Las Directrices se consideran la continuación de la CDN, pues éstas contienen disposiciones relativas a la protección y al bienestar de las niñas y los niños privados del cuidado parental o en peligro de estar en esa situación. Paradógicamente quienes están en riesgo de perder el cuidado de sus padres -o ya lo perdieron- no pueden gozar de los derechos señalados en esos

instrumentos internacionales, quizá por la diferencia en la representación social que tienen las personas adultas respecto de las y los niños.

Este ensayo busca despertar la reflexión en torno a las personas menores de edad en situación de desamparo. ¿Qué se debe entender por situación de desamparo? Al respecto, es preciso plantear que cualquier niña o niño que no viva con su familia biológica y esté en el esquema de cuidados alternativos podría considerarse en tal estado, pero ; cuál sería el papel de las representaciones sociales para determinar esa forma de cuidado? Para responder a esta pregunta se deben entender cuáles son nuestras representaciones sociales construidas sobre las niñas y los niños en situación de desamparo o de cuidado alternativo. En la medida en que tengamos claridad sobre esto podremos garantizar que ellas y ellos exijan y ejerzan sus derechos, lo que a la par requiere del compromiso de las personas adultas para brindar los mecanismos que permitan el disfrute de dichos derechos.

Desarrollo

En el tema de cuidados alternativos para la niñez en situación de desamparo, la familia ampliada, extendida o en sus diferentes modalidades, continúa siendo la mejor opción para que una niña o un niño crezca, sea cuidado y desarrolle sentimientos de seguridad, estabilidad y pertenencia, que son aspectos fundamentales para la construcción de la autoestima, el autoconcepto y la identidad. Cabe decir que la convivencia con la familia también constituye un espacio para la afirmación y el aprendizaje en la interacción social. ¿Qué sucede cuando las niñas y los niños no cuentan con la posibilidad de vivir con su familia biológica?, sin duda llegarían a una situación de desamparo. Y ¿qué pasa si nuestra visión de infancia no considera su desarrollo en familia? A continuación lo veremos.

El proceso de crecer en familia, independientemente de si las y los niños viven con sus padres o están en situación de desamparo, puede romperse cuando nuestra representación social de la infancia es contraria a una perspectiva de derechos. Las representaciones sociales conllevan repercusiones profundas en los ámbitos cultural y jurídico, así como en el desarrollo de la persona. Por ello,



El proceso de crecer en familia, independientemente de si las y los niños viven con sus padres o están en situación de desamparo, puede romperse cuando nuestra representación social de la infancia es contraria a una perspectiva de derechos.

posiblemente una nueva representación social de la infancia permitiría implementar nuevas medidas de cuidados alternativos que aseguren que la separación de una niña o un niño de sus padres sea el último recurso.

Ferrán Casas refiere que "cada sociedad, en un momento histórico dado, concibe y dice qué es la *infancia*". Para definir la visión social de *niño* hay que tener presente que a partir de las ideas que existen en una determinada sociedad –y en un tiempo específico– se generan diferentes procesos de interacción social que son impuestos a la infancia y que al mismo tiempo condicionan a las niñas y los niños al trato que le daremos cuando sean personas adultas.

Para definir los conceptos de niña y niño se ha acudido tanto a diversas ciencias como instancias académicas, y a criterios psicológicos, antropológicos, legales y sociológicos, los cuales a su vez forman referentes distintos. Esta idea de niño o niña como representación social es todavía más compleja porque muestra componentes sociales, políticos, jurídicos, culturales, de derechos humanos e incluso ideológicos, lo que da lugar a diferentes concepciones de niña o niño en situación de desamparo, de infancia o niñez.4 Walter Omar Kohan señala que "el modo contemporáneo de pensar a la infancia determina el modo en que conceptualizamos al niño o niña", ya que la sociedad refleja lo que quiere idealmente, traza en su concepción de infancia una perspectiva de futuro mejor, lo cual hace que se le vea más como futuro que como presente.

Clarificar nuestras representaciones sociales de las niñas y los niños es importante para ellas y ellos, porque de ahí parte nuestra visión de la realidad y, por lo tanto, de cómo vemos a los derechos y las personas. Este conocimiento cotidiano de la visión de la realidad consta de una red específica de conceptos, imágenes y creencias compartidas que pertenecen a grupos humanos concretos. Esto es lo que Serge Moscovici llama representaciones de la realidad. Diversos estudios de la psicología social –como los de Gerardo Marín–⁵ otorgan al individuo una dimensión de responsable de su realidad, rescatando su papel activo en la construcción de su mundo.

La teoría de las representaciones sociales es un modelo que interpreta la realidad vigente. Según Fátima Flores⁶ nos permite "cuestionar el significado, particularmente el orden en la expresión del pensamiento social", presentando el cambio social como un resultado de la profundización del significado de los objetos sociales. Para Flores, "las representaciones sociales generan nuevas opciones para interpretar nuestra realidad, modelándola mediante una propuesta dialógica de reconstrucción que permite comprender fenómenos y sistemas de la complejidad social en donde el comportamiento colectivo puede explicarse desde su propio contexto".

Las mentalidades son los componentes más resistentes ante el cambio histórico, suelen estancarse sobre todo en la estructura social, pero también son las fuerzas que impulsan los cambios, no podrían explicarse de otra forma aquellos que en torno a los valores y las normas han ido emergiendo a lo largo de los siglos. De esta manera nuestro pensamiento se basa en el conjunto de mentalidades que van evolucionando con el tiempo sobre las edificaciones mentales ya construidas por generaciones anteriores.⁷ Aunque no lo percibamos, los eventos del pasado se plasman en imágenes y metáforas que determinan nuestro pensamiento actual, es por eso que nuestro sentido común es poco confiable.

Por ello, afirmo que existe un lugar para la sociedad en la forma de pensar, vivir y reproducir –mediante esas imágenes que determinan nuestro pensamiento– las condiciones sociales y culturales que en espacios temporales e históricos determinados se adjudican a individuos, objetos y categorías cognitivas. La teoría de las representaciones sociales intenta establecer el vínculo entre la mentalidad social y la mentalidad individual. Es precisamente por eso que debemos revisar nuestras representaciones sociales de la infancia antes de entender la necesidad de implementar figuras como el acogimiento familiar.

Serge Moscovici⁸ ha definido las *representaciones sociales* como "una modalidad particular del conocimiento, cuya función es la elaboración de los comportamientos y la comunicación entre los individuos". Así, la representación es un *corpus* organizado de conocimientos y una de las actividades psíquicas mediante las cuales mujeres y hombres hacen inteligible la realidad física y social, se integran a un grupo o a una relación cotidiana de intercambios y liberan los poderes de su imaginación.⁹ La representación social puede ser entendida como una elaboración de ideas o hechos que tienen una verdad interpretativa debido a su carácter simbólico; que ayudan a mediar entre el individuo y la sociedad; que dotan a cosas, sucesos y personas de un significado social único, y convierten hechos brutos en objetos sociales que pueblan el espacio grupal. La teoría de las representaciones sociales define los fenómenos y objetos socialmente relevantes según la relación existente entre las personas, los objetos y los eventos representados por éstos. Existen gatos y gatos sagrados, bloques de apartamentos y edificios majestuosos, y personas –niñas y niños, por ejemplo–, que sólo pueden ser vistas como objetos naturales. 10

Y la cuestión es: ¿Por qué revisar nuestras representaciones sociales de la infancia? Definitivamente porque la realidad social que vivimos –en donde tenemos casos de infantes que ejercen grados de violencia que lo que nos refieren es que estamos perdiendo a las generaciones futuras–, nos está llevando urgentemente a replantear la visión que poseemos de las niñas, los niños y las y los adolescentes, así como a establecer cuidados alternativos que sean más adecuados para el desarrollo y ejercicio pleno de sus derechos humanos.

A lo largo de la historia, las representaciones sociales de la infancia siempre han colocado a la niña y el niño como sujetos inferiores, y el único interés ha sido condicionarlos sin pensar en su desarrollo. Se podría decir que en el siglo xvII aparecieron algunos pensadores que buscaron adaptar la educación a la niñez y criticaron la pedagogía tradicional; sin embargo, fue hasta el siglo xx que con la Declaración de los Derechos del Niño, en 1959, se les reconoció como personas con determinados derechos. Para tener una idea de la tardanza de las representaciones sociales y de la resignificación sociocultural que implica tal representación, si bien fueron reconocidos los derechos de la infancia en 1959 todavía ese instrumento señalaba a niñas y niños como personas en situación de inferioridad, y no fue sino hasta 1989 cuando la propia Asamblea General de Naciones Unidas planteó un cambio en la concepción de la infancia y señaló la obligatoriedad de la CDN.

También en los instrumentos internacionales de derechos humanos se pueden hallar concepciones históricas donde se representan a niñas y niños como sujetos de una condición inferior. El artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹ reconoce "el derecho de todo niño sin discriminación alguna, a las medidas de protección que su condición de menor requiere", lo cual implica que si bien desde el derecho se ha establecido la necesidad de brindar protección por su condición, no se deja de depositar la carga histórica y la representación social distorsionada ajena a un enfoque de derechos en el concepto. En otro sentido, de acuerdo con Ricardo Ortega Soriano: "el derecho no ha considerado el criterio de desarrollo psicológico como único fundamento para crear un concepto jurídico de niña o niño [...], sus elementos son clave para la aplicación de ciertos aspectos relacionados con la infancia."¹²

Los estudios de infancia y cuidados alternativos han abordado a la niñez como objeto de investigación científica y de intervención social, lo que no ha ayudado mucho para intentar construir nuevas relaciones de convivencia con niñas y niños, ya que se ha complejizado la representación social actual de la infancia como objetos de tutela jurídica, apartándola de aquella que la refiere como la etapa más importante del ser humano.

Hoy se intenta desplazar la representación social de las niñas y los niños como propiedad y seres inferiores, cuyos destinos deberían ser controlados por la mirada adultocéntrica. La CDN ubica a las niñas y los niños como los principales destinatarios de políticas públicas sociales, se enfoca la representación al sujeto individual, que es capaz de percibir el mundo de una manera diferente a la de la persona adulta, esto confirma el cuestionamiento de la concepción sobre niñas y niños como objetos de tutela jurídica o como auténticos sujetos de derechos.

Esta conquista del concepto *niño* como sujeto de derechos y persona con necesidades específicas de desarrollo ha sido progresiva, por ello quizá nuestra representación social debe de revisarse nuevamente para reafirmarla, tomando en consideración los aportes de la psicología cognitiva, el psicoanálisis y la psicología transpersonal intregativa con los conceptos como el de *desarrollo evolutivo*. Es necesario enfocar la mirada hacia la niñez para descubrir los orígenes complejos y rasgos, con la plenitud de existencia histórica del ser humano. El concepto de *niña* y *niño* y nuestra representación social de ellos y ellas se presenta como un concepto digno de ser reconsiderado,

resignificado, observado y estudiado desde todos los campos del conocimiento, para beneficio de las y los niños de la sociedad.

El acogimiento familiar es una figura que propone un nuevo abordaje ante situaciones en donde la internación de una niña o un niño en desamparo en una institución de cuidado temporal se justifica sólo cuando no pudo darse la reinserción a su familia biológica y tampoco fue posible la adopción.

Magdalena Palau¹³ señala que el acogimiento familiar es "una medida de protección que implica asumir el cuidado de un niño o niña que por distintos motivos no puede permanecer al cuidado de su familia, es transitorio y se implementa acompañado del trabajo de mantenimiento del vínculo con la familia de origen, no constituye el fin en sí mismo, se realiza hasta en tanto se resuelve la situación definitiva del niño o niña". Este acogimiento es un momento de transición que espera una solución familiar permanente -reinserción a la familia de origen o adopción. Lo central de esta medida es que brinda estructura familiar y posibilita que la persona menor de edad viva su vida cotidiana en un ambiente de seguridad, respeto y promoción de sus derechos, mientras se trabaja con su familia de origen, fortaleciéndola para que la reciba de nuevo.

El acogimiento familiar es una modalidad de protección que responde a una práctica social de cuidado solidario, ¹⁴ por eso se deben de dar pasos jurídicos y de resignificación social para construir dicha figura en México, pues el acto de acoger permite la construcción de tejido social valioso, el cual socialmente representa una expresión de ayuda, compasión y sentido de solidaridad.

Finalmente, dependiendo del enfoque que tengamos en nuestro referente teórico, cultural o en nuestra representación social es que desarrollaremos teorías o conceptos de las personas –principalmente de niñas y niños– más acordes a sus necesidades y derechos.

La revisión de los conceptos de *niña* y *niño* implica también transformar nuestra idea –representación social–, de la infancia como etapa del desarrollo desde una lógica adultocéntrica, es decir, como una fase estática y solamente destino de un proceso. Por ello, ahora debemos partir de una noción y un concepto que permita que las niñas, los niños y las personas adultas se resignifiquen

dialécticamente para poder pensar a la niñez como sujeto de derechos. Graciela Quinteros Sciurano¹⁵ nos explica que "una concepción de la infancia que parta del reconocimiento de los derechos de la niñez conlleva a la necesaria transformación de una visión de los niños y niñas como objetos sociales hacia una que los reconozca como sujetos". También señala que "las definiciones de niñez pecan de adultocéntricas", por lo que la infancia debe pensarse como un momento del desarrollo humano con su propia especificidad y no solo a manera de *pre*, es decir, debe concebirse a la niñez con capacidad de organizarse y de participar con autodeterminación.¹⁶

Conclusiones

Dependiendo del enfoque que domine en nuestra representación social es que construiremos nuestra visión del desarrollo humano y el reconocimiento de los derechos de las niñas y los niños. Retomando a Cecil Holden Patterson, 17 es preferible optar por una visión de desarrollo humano de respeto a la persona y a su autodeterminación, donde ésta es capaz de elegir sus comportamientos, es poseedora de un potencial innato desde esa etapa y se le concibe como una totalidad con sentimientos y necesidades; para rebasar la visión de derechos que percibe a niñas y niños, incapaces de adquirir la responsabilidad de su existencia, sujetos de un control externo y sin poder de elegir el sentido de su vida, en la que existe poco respeto por la persona aunque se pretende que la supuesta influencia es por su propio bien.

Queda claro que los seres humanos –en especial las niñas y los niños– requerimos cubrir necesidades para nuestro desarrollo, ahora falta establecer si al cubrir tales necesidades en la infancia, con la mirada de la persona adulta, seguimos considerándola solamente en partes o si lo hacemos pensándola en su integralidad como sujetos de derechos.

Anteriormente se ha estudiado la relación entre las necesidades y los derechos y se ha establecido que no todas pueden tener un papel en la fundamentación de los derechos¹⁸ subjetivos. Desde su propuesta teórico-metodológica de armonización legislativa, Mónica González Contró¹⁹ señala que debe de ser posible tanto la exigencia como la satisfacción del derecho.



A lo largo de la historia, las representaciones sociales de la infancia siempre han colocado a la niña y el niño como sujetos inferiores, y el único interés ha sido condicionarlos sin pensar en su desarrollo. Los derechos humanos de la infancia requieren del cumplimiento obligatorio de todos los Estados, el hecho de que nos cueste aceptarlo es consecuencia de nuestra representación social que inminentemente impacta a nuestra consideración adultocéntrica con respecto a la exigencia de los derechos de niñas y niños. Hoy estamos de acuerdo en que ellas y ellos tienen derechos por nuestra representación social, y podría decirse que pueden ejercer algunos de éstos, pues la

exigencia de tales derechos se desarrolla de una manera sesgada y no completa al seguir considerándolos como cosas –objeto de tutela– y no como seres integrales. Por ello, el cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y de las necesidades universales del desarrollo requiere que cambiemos la mirada y unamos el concepto de infancia al de sujetos de derechos, con el fin de posibilitar su adecuado crecimiento en un ambiente armónico.

NOTAS

- 1 Véase Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, el 20 de noviembre de 1989, disponible en http://bit.ly/1f3daU4, página consultada el 31 de marzo de 2013.
- 2 Véanse Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 64/142, el 24 de febrero de 2010, disponibles en http://uni.cf/1llMCAr, página consultada el 31 de marzo de 2014.
- 3 Ferrán Casas, "Infancia y representaciones sociales", en Política y sociedad, vol. 43, núm. 21, España, Universidad de Girona, 2006, p. 29.
- 4 Walter Omar Kohan, Entre educación y filosofía, Buenos Aires, Laertes, 2004, p. 120.
- 5 Gerardo Marín, "Hacia una psicología social comunitaria", en *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 12, núm. 1, México, 1980, pp. 171-180.
- 6 Véase Fátima Flores, citada en Wolfang Wagner y Nicky Hayes, El discurso de lo cotidiano y el sentido común, la teoría de las representaciones sociales, México, Arthropos/Centro de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM/Centro de Investigación y de Estudios Avanzados-Instituto Politécnico Nacional, 2011, p. xix.
- 7 Para conocer más sobre ello es necesario revise Vincent Gérard, "Secrets de l'historie et histoire du Secret", en Philippe Aries y George Duby (eds.), *Histoire de la vie* priveé, t. 5, París, 1987, p. 158.
- 8 Serge Moscovici, El psicoanálisis, su imagen y su público, Buenos Aires, Huemul, 1979, pp. 17 y 18.
- 9 Idem.
- 10 Serge Moscovici, "The coming era of social representations", en J. P. Codol y J. P. Lenyes, *Cognitive Approaches* to Social Behavior, La Haya, Nijhoff, citado por Wolfang y Hayes, 1982, p. 71.

- 11 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxI), del 16 de diciembre de 1966, artículo 24. Derechos del niño, disponible en http://bit.ly/1khLaBC, página consultada el 1 de abril de 2014.
- 12 Ricardo Ortega Soriano, Los derechos de las niñas y los niños en el derecho internacional, con especial atención al sistema interamericano de protección de los derechos humanos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, p. 19.
- 13 Magdalena Palau, Guía de trabajo 3 para el abordaje con niños, niñas y adolescentes separados de sus familias. Acogimiento familiar. Promoviendo el cuidado familiar transitorio de niños, niñas y adolescentes separados de sus familias, Paraguay, Enfoque Niñez, 2011, p. 10.
- 14 Para mayor información véase la entrevista a Marco Antonio López sobre los derechos de las y los niños, disponible en http://bit.ly/1h8HT4N, página consultada el 1 de abril de 2014.
- 15 Graciela Quinteros Sciurano, "Desarrollo humano e infancia", en *Revista Tramas*, núm. 20, México, Plantel Xochimilco-Universidad Autónoma Metropolitana, 2003, p. 61.
- 16 Idem.
- 17 *Véase* Cecil Holden Patterson, *Bases para una teoría de la enseñanza y psicología de la educación. Teoría y práctica*, México, Manual Moderno, 1982.
- 18 Al respecto, Mónica González Contró señala que esta relación forma parte de una intuición que viene a significar una comprensión inmediata que carece de razonamiento lógico. Véase Mónica González Contró et al., Propuesta teórico-metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Serie Doctrina Jurídica, núm. 649), 2012, p. 42.
- 19 Ibidem, p. 52.

La adopción en familias homoparentales, una realidad en la ciudad de México

Antonio Medina Trejo*

* Es profesor de periodismo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; periodista independiente, activista en favor de los derechos humanos y analista de contenidos sobre no discriminación en medios de comunicación.

Actualmente existen en la ciudad de México por lo menos tres parejas lésbico-gay que han logrado adoptar infantes a través de procesos legales emprendidos en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF),¹ y una más en la Procuraduría General de Justicia capitalina (PGJDF).² Esto no quiere decir que sean las únicas que han accedido a la pater-maternidad por adopción, pero sí las que legalmente han emprendido un proceso ante dichas instancias esperando que alguna o algún juez de lo familiar, tras deliberar y comprobar la información sobre los padres o las madres adoptantes, otorgue su fallo a favor de su solicitud, privilegiando en todo momento el interés superior de las y los niños sin cuidados parentales y garantizando los derechos de estas parejas.

n el país hay muchas más parejas que con hijos o sin ellos se han constituido en familias. En este sentido, al momento existen por lo menos 427 familias homoparentales en Coahuila unidas bajo el Pacto Civil de Solidaridad (Pacs);3 hasta junio de 2011 se registraron 783 sociedades de convivencia,⁴ y a julio de 2013 se han efectuado 2 539 uniones entre personas del mismo sexo en el Distrito Federal, de acuerdo con el Registro Civil local.⁵ En torno a las entidades de la república que han legislado en materia de sociedades de convivencia, el Conapred señala que Jalisco, Coahuila, Campeche, Distrito Federal y Veracruz son los estados que cuentan con un marco regulatorio al respecto.6

Por el momento no existe ningún censo que posibilite saber cuántas de esas familias tienen hijas o hijos biológicos de alguno de los padres o las madres que viven en esas nuevas conformaciones familiares, ni se conoce el número de familias homoparentales cuyos sobrinas y sobrinos, por diversas situaciones, se convierten en casi como sus hijas o hijos; tampoco se tiene idea del porcentaje de mujeres lesbianas que han recurrido a la inseminación artificial o a las relaciones heterosexuales fortuitas o consensuadas para poder concebir una hija o un hijo, y también se ignora cuántos arreglos entre amigos gays y lesbianas existen para procrear alguna o algún descendiente.

Lo importante es que estas familias ahora pueden adoptar a las o los hijos de sus parejas si ya viven juntos; tener descendencia a través del método de la inseminación artificial; así como emprender un proceso de adopción ante el DIF-DF o la PGJDF que les permita llevar al seno de su hogar a uno o más infantes.

La trascendencia de legislar

Las modificaciones de 2010 a los artículos 146 y 391 del Código Civil para el Distrito Federal permitieron homologar los derechos y las obligaciones de las personas gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestistas e intersexuales (LGBTTTI) con los de las heterosexuales en materia de matrimonio y adopción.

Sin embargo, el proceso político no fue fácil, pues la discusión previa a la votación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) develó criterios conservadores que casi vetan el apartado referente al derecho a la adopción. Quienes se oponían al avance legislativo –Partido Acción Nacional, Partido Verde Ecologista de México (PVM) y Partido Revolucionario Institucional– manifestaron su desacuerdo aduciendo que la Ley de Sociedad de Convivencia aprobada en 2007 ya permitía las uniones entre personas del mismo sexo, pero no mencionaron que precisamente sus correligionarios de anteriores legislaturas impidieron que ésta tuviera los componentes de seguridad social y adopción.

Los motivos esgrimidos para que no se aprobaran las modificaciones a la ley respondieron a prejuicios homofóbicos más que a argumentos legales o de técnica jurídica. Por ejemplo, legisladores federales del PVEM para eliminar cualquier peligro potencial derivado de la legalización del matrimonio universal en el Distrito Federal presentaron al pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa con el fin de "prohibir la adopción a las parejas homosexuales".7 En tanto, el entonces ministro Sergio Aguirre Anguiano dijo en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que las personas homosexuales sufren mayores desajustes psicológicos relacionados con el estrés respecto de las personas heterosexuales, "factor que puede tener influencia en el desarrollo de los menores (sic)".8

De hecho, en un artículo sobre el matrimonio entre homosexuales y adopción de hijos, el jurista Lázaro Tenorio Godínez plantea que las niñas y los niños que crecen en familias conformadas por dos padres o dos madres corren el riesgo de ser discriminados "por el hecho de pertenecer a una familia diferente a la nuclear tradicional, generando confusión y prejuicios en el desarrollo de su personalidad, con consecuencias lamentables a corto, mediano y largo plazo". Sin embargo, ofrece un augurio positivo: "sólo nos restará dejar que el tiempo aclare lo que por el momento la razón no puede ya que el día del (sic) mañana podamos pensar diferente, ante una nueva realidad que demuestre el beneficio social y el de los infantes".

Es así que ante los prejuicios conservadores surgidos durante la discusión legislativa para aprobar la ley de matrimonio igualitario y la adopción, la razón y los derechos fueron los argumentos fundamentales que se esgrimieron. Para ello, un grupo de activistas de la comunidad



Fotografía: Enrique Rashide Serrato Frías/Concurso Rostros de la Discriminación 2013.

LGBTTTI emprendió una estrategia de cabildeo político que permitió obtener 39 votos a favor, 20 en contra y cinco abstenciones.

El componente de adopción en las modificaciones de ley estuvo bajo reserva por el mismo grupo de activistas que días antes había declarado a los medios que no sería un tema a discutir, pues lo importante era el matrimonio igualitario. En una línea similar se sostuvo el área jurídica del Gobierno del Distrito Federal. De forma estratégica o no, el resultado al final fue positivo, ya que tras la votación del artículo 146 también se cambió el 391 del Código Civil capitalino, al cual se le quitó el candado que semanas antes se había impuesto a la modificación de ley, cuyo texto decía: "no procede la adopción cuando los cónyuges o concubinos sean del mismo sexo". De esa manera, los cambios al artículo 391 obtuvieron 31 votos a favor, 24 en contra y nueve abstenciones.

Los avances en la materia

Privilegiar los argumentos en materia del derecho a la no discriminación –que establece nuestra Carta Magna en su artículo 1º– ha sido de gran Conformar una familia homoparental y acceder al derecho de adopción ya es una realidad en la ciudad de México. Tal vez falta que lo asimilen las personas del colectivo LGBTTTI, pero la opción ya está ahí.

ayuda, pues gracias a ello en Oaxaca se atendió la determinación de la SCJN de eliminar del Código Civil el artículo 143, en el cual se establecía que el matrimonio sólo era entre un hombre y una mujer. De ahí que estados como Colima, Jalisco, Yucatán y Quintana Roo hayan logrado avances en materia de derechos de la población LGBTTTI en poco menos de cuatro años.

No obstante, el tema de adopción no se puede medir cuantitativa o cualitativamente en donde no se tienen avances debido a la homofobia social. La mayoría de las parejas mantienen una hermética secrecía sobre sus deseos de adopción o si a sus uniones llevan consigo hijas o hijos, lo cual es una limitante en la investigación académica o legislativa y en la implementación de políticas públicas.

Derecho a adoptar y ser adoptado

En México las personas cuentan con el derecho a adoptar, sean casadas o solteras, rebasen los 25 años de edad y cumplan los requisitos necesarios para ello. En la página del DIF-DF¹² los requisitos señalados no hacen referencia a la orientación sexual de las madres o los padres adoptantes, no obstante, de acuerdo con las tres experiencias en la ciudad de México, se entiende que la identidad sexogenérica de las y los adoptantes no es una limitante para acceder a ese derecho, aunque la realidad muestra que tanto las parejas heterosexuales como homosexuales no recurren a esa opción de manera masiva para ampliar sus familias, entre otros motivos porque el proceso legal es complejo, tardado, burocrático y, en algunos casos, muy costoso.

Los sistemas actuales para acceder a ese derecho son complejos, y deben serlo por seguridad de las y los niños, y porque el gobierno es responsable de confirmar que madres y padres adoptantes lo serán realmente por un deseo legítimo y no por un anhelo pasajero o con fines no sanos para quienes adoptan.

No obstante, cuando en ese deber legal intervienen los prejuicios de funcionarios públicos o la corrupción, el asunto se complica y muchas parejas desisten de la adopción.

Familias diversas

Conformar una familia homoparental y ejercer el derecho a la adopción ya es una realidad en la

ciudad de México. Tal vez falta que lo asimilen las personas del colectivo LGBTTTI, pero la opción ya está ahí. El hecho de que no haya muchas solicitudes de adopción después de tres años de las modificaciones al Código Civil local responde, entre otros motivos, a la homofobia social y a la idea sobre que las personas homosexuales no pueden tener a su cargo la educación de niñas o niños.

En México no existen estudios amplios que puedan rebatir ese argumento, pero sí en países como España o Estados Unidos. En este último, en 2007, mediante la investigación Adolescent with Same-sex Parentes: Findings from the National Longitudinal Study of Adolescent Health¹³ se concluyó que en todos los parámetros que fueron estudiados no se ubicaron diferencias significativas entre el desarrollo de las y los adolescentes con familias de padres del mismo sexo y de aquellas de padres heterosexuales.

En tanto, el psicoterapeuta Alberto Tarriño, de España, explica que en los casos donde se han materializado la maternidad o paternidad LGBTTTI se debe a que las parejas han cursado por un periodo de reflexión. Es decir, que "han tenido que preparar con mayor tiempo y racionalmente el momento de la maternidad o paternidad, [lo que les ha permitido] adelantar situaciones negativas y poder anticipar tanto la respuesta emocional deseable para ese momento, como las herramientas o soluciones para los potenciales problemas". Y asevera: "No pretendo decir que el resto de familias no reflexionen sobre su paternidad, pero las familias homoparentales nunca podrán serlo por un descuido". 15

Al anterior razonamiento se añade los contextos de discriminación que viven las personas LGBTTTI en algunas regiones de nuestro país. Al respecto, basta revisar la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010,¹⁶ la cual refiere que siete de cada 10 personas en el ámbito nacional están muy en desacuerdo y en desacuerdo con que las personas del mismo sexo adopten niñas o niños. En Guadalajara, Jalisco, 7.8 de cada 10 personas indicó estar en desacuerdo; en Monterrey, Nuevo León, 6.8 y en la ciudad de México 6.7.

Algunos retos

Los retos se enmarcan en el avance social, político y cultural del país.

Es importante que en la adopción se recurra al binomio: interés superior de niñas y niños sin cuidados parentales/derecho de las personas adultas para acceder a la adopción. Para ello, el Estado debe promover entornos libres de discriminación y prejuicios a través de políticas públicas asertivas, fincadas en programas pedagógicos abiertos; así como abrir espacios laborales incluyentes a través de una publicidad gubernamental plural y diversa que permee en el imaginario social, etc. Lo anterior no sólo será congruente con el discurso de pluralidad, inclusión y diversidad, sino que posibilitará construir una sociedad que finque sus valores democráticos en el respeto y reconocimiento de las diversidades familiares y humanas.

NOTAS

- 1 Véase "Entre 2009 y 2012 el DIF del DF ha entregado a 136 niños en adopción", en SPDnoticias.com, 22 de agosto de 2013, disponible en http://bit.ly/1lGh0od, página consultada el 4 de abril de 2014.
- 2 Véase Geraldina González de la Vega, "El estado de los derechos LGBTTTI en México", en *Dfensor*, año x, núm. 7, México, CDHDF, julio de 2012, p. 10.
- 3 Raúl Coronado Garcés, "Cae 50% pactos civiles de solidaridad", en *Milenio.com*, 21 de febrero de 2014, disponible en http://bit.ly/1prCtXQ>, página consultada el 4 de abril de 2014.
- 4 Véase "En un año se casan 700 parejas del mismo sexo", en Proceso.com.mx, 4 de marzo de 2011, disponible en http://bit.ly/1nHltIL, página consultada el 4 de abril de 2014.
- 5 Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Boletín 0206/13, Con matrimonios de la comunidad LGBTTT se consolida DF como una ciudad de libertad y respeto: Mancera, México, 14 de julio de 2013.
- 6 "Cinco entidades han legislado sobre sociedades de convivencia: Conapred", en *Grupo Fórmula*, 7 de abril de 2014, disponible en http://bit.ly/11999kl, página consultada el 7 de abril de 2014.
- 7 "Partido Verde propone negar adopción a parejas homosexuales", en *Notiese*, 4 de noviembre de 2010, disponible en http://bit.ly/1jI4rWT>, página consultada el 4 de abril de 2014.
- 8 "'Desajustes psicológicos' impiden a homosexuales adoptar señala ministro Sergio Aguirre", en Notiese, 10 de

- agosto de 2010, disponible en http://bit.ly/1mF1omk, página consultada el 4 de abril de 2014.
- 9 Véase Lázaro Tenorio Godínez, "Matrimonio entre homosexuales y adopción de hijos, paradigmas por resolver", en Revista de Derecho Privado, edición especial, México, IIJ-UNAM, 2012, pp. 311-326.
- 10 Idem.
- 11 Es el prejuicio arraigado que se tiene en un grupo social contra las personas homosexuales o contra quienes no responden a roles de género establecidos. La homofobia social atenta contra los derechos de las personas y lacera el tejido social.
- 12 Ciudadanos en red, "Procedimiento para la adopción legal de niñas y niños en el DF", 3 de noviembre de 2011, disponible en http://bit.ly/1purFsb>, página consultada el 2 de abril de 2014.
- 13 Véase Charlotte J. Patterson et al., "Adolescent with Samesex Parentes: Findings from the National Longitudinal Study of Adolescent Health", en D. Brodzinsky, A. Pertman y D. Kunz (eds.), Lesbian and gay adoption: A new American reality, Nueva York, Oxford University Press, 7 de noviembre de 2007.
- 14 Cáscara amarga. Periodismo y diversidad, "Familias homoparentales ¿cómo son?", 8 de febrero de 2014, disponible en http://bit.ly/1gBWapX>, página consultada el 2 de abril de 2014
- 15 Idem.
- 16 Conapred, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Resultados sobre diversidad sexual, México, Conapred, 2011.



SE PRESENTA INFORME DE ACTIVIDADES 2013 DE LA CDHDF

Al comparecer ante el pleno de la ALDF para rendir su primer informe de actividades, la presidenta de la CDHDF, Perla Gómez Gallardo, reafirmó el compromiso de su gestión para observar el ejercicio y respeto de los derechos humanos en el marco de su autonomía y facultades constitucionales en beneficio de quienes viven y transitan en el Distrito Federal. En su mensaje también reiteró a las autoridades capitalinas que pueden considerar a la Comisión como su principal aliada

para garantizar conjuntamente la consolidación de un verdadero Estado de derecho en esta ciudad. Además reconoció el aporte al trabajo de la CDHDF que hacen las organizaciones de la sociedad civil, cuya pluralidad de ideas se ha convertido en un eje esencial para la incidencia, la detección y la solución de problemas en esta capital. En ese sentido, llamó a la ciudadanía a acercarse a la institución que trabaja "a favor de todas las personas que, sin importar su condición, vean vulnerados sus derechos". Para mayor información consúltese el informe en http://informesanuales.cdhdf.org.mx/.

EMITE CDHDF PRIMERAS RECOMENDACIONES DE 2014

La CDHDF emitió las recomendaciones 1/2014 v 2/2014 por sendos casos de violaciones a los derechos humanos que involucran actuaciones de la SSPDF y la PGJDF. Los actos que, en el primer caso, ocurrieron en la delegación Azcapotzalco y, en el segundo, en Tláhuac, tienen que ver con detenciones arbitrarias, privación ilegal de la libertad, uso desproporcionado de la fuerza, actos de tortura y vulneración al debido proceso. Ambas recomendaciones se encaminan a garantizar la reparación integral del daño a las víctimas, a mejorar las prácticas en ambas dependencias, y a investigar y sancionar a las y los funcionarios públicos y elementos policiales involucrados.



APOYA CDHDF A CARAVANA DE MIGRANTES

Al reconocer la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes en su paso por México, la CDHDF se solidarizó con la Caravana del Viacrucis del Migrante y realizó una serie de gestiones ante varias dependencias gubernamentales y osc para brindarles un lugar donde dormir, atención médica, transporte y alimentos. Entre el miércoles 23 y el viernes 25 de abril pasados permaneció en la ciudad de México un grupo de aproximadamente mil migrantes procedentes de Centroamérica que van en camino a la frontera norte del país. Para este organismo es esencial que se respeten los derechos humanos de quienes transitan por esta ciudad sin importar su nacionalidad o situación migratoria, y con su apoyo a la caravana refrenda el compromiso con la defensa de los derechos fundamentales.



TEMÁTICAS

- Situaciones de restricción en el ejercicio de los derechos humanos de los grupos de población en situación de discriminación.
- 2. Motivos y ámbitos de la discriminación por: edad, sexo, género, origen étnico, raza, color de piel, nacionalidad, religión o creencias, lengua, condición social o económica, discapacidad física, sensorial o intelectual, orientación sexual e identidad de género, apariencia física, estado civil, estado de salud, trabajo o profesión, embarazo, ideologías e inclinaciones políticas, entre otras.
- Movimientos, causas, organizaciones o iniciativas a favor de la igualdad de derechos y oportunidades.
- 4. Prácticas, testimonios y experiencias positivas en la lucha a favor de la igualdad de derechos, trato y oportunidades, así como las consecuencias de la discriminación: violencia, impunidad e impactos negativos.

Dirigido a todas aquellas personas radicadas en México que se dediquen a labores periodísticas y de comunicación.

En su **Décima edición**, el Premio Nacional Rostros de la Discriminación también convoca a las y los estudiantes de comunicación, periodismo y/o carreras afines a participar con trabajos curriculares, con el fin de incentivar la formación de nuevas generaciones con perspectiva de **igualdad** y **no discriminación**.

Categorías: artículo de opinión, caricatura, crónica, fotografía y reportaje.

Rubros: medios impresos, televisión, radio e internet.

Se recibirán trabajos publicados originalmente en español o en cualquier lengua indígena.

Premio: \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 m.n.), estatuilla y diploma a las personas ganadoras.

Los trabajos estudiantiles ganadores sólo recibirán mención honorífica.

Bases de la convocatoria e inscripciones en:

www.decimopremiorostrosdeladiscriminacion.org

Cierre de la convocatoria: 20 de junio de 2014

Mayor información en las páginas web de las instituciones convocantes o a los teléfonos: COHDF 01(55) 52295600 ext. 1607 y 1613; CONAPRED 01(55) 52621490 ext. 5220 y 5222; COPRED 01(55) 5341 3010.





































Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632, col. Lindavista, del. Gustavo A. Madero, 07300 México, D. F. Tel.: 5229 5600 ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 5662, Local B, Barrio San Marcos, del. Xochimilco, 16090 México, D. F. Tel.: 1509 0267

Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er piso, esquina con Ermita, Barrio San Pablo, del. Iztapalapa, 09000 México, D. F. Tels.: 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449, edificio B, planta baja, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833