



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES: EL PAPEL DEL ESTADO EN LA  
REPRODUCCIÓN DE VULNERABILIDADES Y RIESGOS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN  
SOCIAL

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:  
SARA GETZEMANI ALCAY MÉNDEZ

TUTOR PRINCIPAL  
DRA. MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

Dr. Mauricio Padrón Innamorato, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM  
Dra. Dolores Muñozcano Skidmore, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM  
Dra. Aurora Guadalupe Loyo Brambila, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM  
Dr. Fernando Vizcaíno Guerra, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Ciudad Universitaria, CD. MX. Junio de 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Dedicatoria**

A las niñas y niños de las casas hogar de la Ciudad de México,  
A las niñas y niños de los albergues de migrantes en Tapachula, Chiapas,  
A los niños y niñas de los campos de caña y café de Oaxaca y Veracruz,  
A los adolescentes que están en los centros de ejecución de medidas en Baja California,

A mi hermano.

## **Agradecimientos**

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a mis profesores, por darme la oportunidad de cumplir una de mis mayores metas en la vida y aprender de quienes han dedicado su vida al desarrollo de las ciencias sociales en el país.

A todos los que han compartido una parte de sus vidas en las entrevistas, siendo la parte más importante de esta tesis, espero que mi trabajo sea un inicio para que un día tengan la vida y la sociedad que merecen y que no hemos sabido construir.

A Félix, por tu compañía y apoyo en este proceso.

A mis amigas, Elisa y Carolina, sin su apoyo, motivación, cariño y paciencia jamás hubiera logrado este sueño, gracias por no soltar mi mano cuando más las necesitaba, las quiero.

A mis roomies, Mony y Zaira gracias por los desvelos, las respuestas, los comentarios y las madrugadas de café, música -y por qué no decirlo, de crisis- que le dieron forma a esta tesis.

A Mabel y Mario, que han sido siempre un ejemplo para seguir.

A Cuquita, especialmente a usted, que me acogió en su casa, y con cariño me apoyó en las noches de estrés y dudas, me brindó un techo y un lugar seguro donde este sueño comenzó a formarse.

A mi tutora, la Dra. González Contró, y a mis lectores, el Dr. Mauricio Padrón Innamorato, la Dra. Dolores Muñozcano, el Dr. Fernando Vizcaíno y la Dra. Aurora Loyo, a los docentes con del Posgrado en Ciencias Políticas de la UNAM, gracias por su guía y por compartir su conocimiento.

Les quiero, y les estaré agradecida siempre.

## Índice

Introducción .....	1
La situación de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en el contexto mexicano.....	5
1.1 Las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en México: una historia a cargo de la beneficencia y la asistencia social .....	5
1.1.1 Antecedentes históricos para la conformación del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales .....	6
1.1.2. El Estado en el centro de la protección a la niñez sin cuidados parentales. ....	13
1.2. La problemática de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en México: el abandono familiar y el abandono social. ....	19
1.2.1. ¿Quiénes son las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales? .....	20
1.2.2. Condiciones sociales en México para la niñez sin cuidados parentales. ....	22
1.2.3 Funcionamiento de las casas hogar en México. ....	28
1.3. Necesidades específicas de la niñez en el contexto de las instituciones de acogimiento. ....	33
1.3.1. Las necesidades específicas de la niñez. ....	33
1.3.2. Consecuencias cognitivas y del desarrollo de la institucionalización en la niñez y adolescencia .....	37
2.1.1 Marco normativo internacional .....	44
a) Declaración Universal de los Derechos Humanos .....	44
b) Convención Americana sobre Derechos Humanos .....	45
c) Convención sobre los derechos del niño .....	46
d) Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.....	50
2.1.2 Marco normativo nacional en relación a la atención a la niñez sin cuidados parentales en México.....	53
a) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. ....	54
b) Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes .....	55
c) Ley General de Salud.....	57
d) Ley de Asistencia social.....	58
e) Norma Oficial Mexicana 032-SSA3-2010. Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad	60
2.1.3 Marco normativo local respecto a los niños sin cuidados parentales en la Ciudad de México. ....	61

a) Ley de Derechos de los niños, niñas y adolescentes del Distrito Federal.....	61
b) Ley de cuidados alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal .....	63
c) Código Civil del Distrito Federal.....	68
2.2. Arquitectura institucional para la atención de las y los niños sin cuidado parental.....	69
2.2.1 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia .....	70
2.2.2 Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes .....	70
2.2.3. Instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles.....	71
2.2.4. Plan Nacional de Desarrollo y el apartado de Asistencia Social .....	72
2.2.5 Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA).....	74
2.2.6 Sobre la asignación del presupuesto. ....	75
3.1. El papel del Estado en la reproducción del riesgo y la vulnerabilidad de la niñez sin cuidados parentales .....	80
3.1.1 Evaluaciones al Estado mexicano en relación al cuidado de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental en instituciones.....	81
3.1.2 Casos de vulnerabilidad y exposición a riesgos en casas hogar de México .....	86
a) Casitas del sur.....	87
b) Casa Hogar “La gran Familia”, Zamora, Michoacán. ....	90
3.2 Riesgo y vulnerabilidad social: dos conceptos para la comprensión de la problemática .....	92
4.1 Diseño de la investigación empírica .....	105
4.1.1. Estrategia de recolección de información y elaboración del instrumento de análisis empírico .....	106
a) Situaciones de vulnerabilidad en casas hogares.....	107
b) Cuidado cotidiano .....	107
c) Participación de las instituciones gubernamentales en el cuidado de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en instituciones.....	109
d) El Estado en el cumplimiento de sus responsabilidades hacia la niñez sin cuidados parentales .....	110
4.1.2. Criterios de selección de informantes y aspectos vinculados a la aplicación de las entrevistas .....	111
4.1.3. Análisis y procesamiento de los resultados de la investigación empírica.....	114
4.2 Hallazgos de la investigación por ejes .....	115

4.2.1. Eje I. Vulnerabilidad y riesgo en instituciones.....	115
4.2.1.1. Internamiento en macroinstituciones, la relación entre la cantidad de niños y las capacidades de cuidado en las instituciones.....	115
4.2.1.2. Duración del internamiento.....	118
4.2.1.3. Personal capacitado para el cuidado y atención de las niñas, niños y adolescentes en instituciones de cuidado .....	120
4.2.1.4. Contacto con los familiares .....	121
4.2.1.5. Contacto con la comunidad .....	122
4.2.2. Cuidado cotidiano.....	123
4.2.2.1. Alimentación.....	124
4.2.2.2. Vestido .....	126
4.2.2.3. Salud .....	126
4.2.2.4. Educación.....	129
4.2.2.5. Vivienda .....	131
4.2.3. Eje III. El papel del Estado en el cuidado de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en instituciones de acogimiento. ....	132
4.2.3.1. Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México .....	132
4.2.3.2. Secretaría de Salud de la Ciudad de México .....	133
4.2.3.3. Secretaría de Educación de la Ciudad de México.....	133
4.2.3.4. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. ....	133
4.2.3.5. Junta de Asistencia Privada de la Ciudad de México .....	135
4.2.3.6. Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México .....	136
4.2.3.7 Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México .....	136
4.2.4. Eje IV. El Estado en sus responsabilidades hacia la niñez sin cuidados parentales en instituciones de acogimiento .....	137
4.2.4.1. Revisión periódica de los casos .....	137
4.2.4.2. Atención y seguimiento a las familias de origen .....	138
4.2.4.3. Entrevistas individualizadas .....	139
4.2.4.4. Supervisión, evaluación y vigilancia.....	140
4.2.4.5. Acercamiento a la casa hogar.....	141
4.2.4.6. Capacitación al personal.....	142
4.3. Variables emergentes: vulnerabilidad y riesgo en los sistemas de protección para la niñez sin cuidados parentales .....	142

4.3.1. Dinámicas de exclusión en el sistema de protección a niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales.....	143
4.3.1.3. La ausencia del Estado en el ingreso de niñas, niños y adolescentes a las casas hogar .....	146
4.3.1.4. La asistencia a cargo de la beneficencia, y los riesgos reproducidos por las dinámicas fiscales de la asistencia social .....	148
4.3.1.5. Reducción en los apoyos y la recaudación de impuestos: cuando el gobierno gana con la asistencia social .....	150
Conclusiones.....	152

## Introducción

¿Quiénes son las niñas, niños y adolescentes en las casas hogares? La situación previa la ingreso a una casa hogar dista mucho de ser aquella en la que una niña o niño queda huérfano por un evento aleatorio o por un accidente que le arrebatara el amor y la protección de sus padres. Por el contrario, esta problemática quebranta la lógica de ese evento disruptivo y trágico. En la realidad se observa que este fenómeno, denominado institucionalización, encierra en sí misma no una, sino una serie de tragedias progresivas, vinculadas la mayoría de las veces con la violencia y la pobreza, que desemboca en uno de los problemas sociales más graves que se pueden enfrentar en la niñez: el abandono.

Estas tres problemáticas, el abandono, la violencia y la pobreza, irrumpen en la vida de estas niñas y niños, y lejos de que esta situación implique una intervención por parte de las instituciones estatales que garantice el cese de la vulneración y la restitución de derechos, en la práctica se observa pese a la intervención del Estado, siguen presentes riesgos en el proceso de intervención.

De manera tal que el abandono, la violencia y la pobreza que se encuentran presentes en la familia de origen se filtran a otras esferas de lo social: en la comunidad, la escuela y las instituciones gubernamentales y el Estado mismo.

El objetivo principal de esta tesis se centra en este último tipo de abandono, aquel derivado del Estado y que se observa por medio del actuar de los sistemas de protección a niñas, niños y adolescentes. Esta investigación explora las condiciones en las que el gobierno y sus instituciones se involucran en la protección de niños y niñas sin cuidado parental y cómo las acciones u omisiones en el desempeño de sus responsabilidades como garante de derechos y proveedor de servicios impacta directamente en la reproducción de factores de riesgo y vulnerabilidades de la población institucionalizada, y por ende en la vida y desarrollo de la misma.

La distribución del campo de la protección a la niñez está ordenado históricamente y regido por ordenamientos jurídicos, en el que interactúa en conjunto instituciones de asistencia de carácter privado y social, organismos internacionales, así como instituciones gubernamentales, sin embargo, pese a que la protección y atención a la niñez en

situaciones de vulnerabilidad implique la actuación de diversos agentes, la responsabilidad recae principalmente en el Estado y sus instituciones.

Pese a la intervención de gran número de actores en la protección de niñas, niños y adolescentes, el Estado jurídicamente continúa siendo el responsable de la población que ingresa a las casas hogar. Sin embargo, al analizar las responsabilidades que adquiere el Estado en relación a la atención de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, así como con las instituciones u organizaciones de carácter privado y social que ofrecen servicios de cuidados alternativos, se observa de manera empírica que la responsabilidad de satisfacer las necesidades, así como de proveer cuidados y protección recae completamente en las instituciones de acogimiento, de manera que las instituciones estatales delegan casi en su totalidad la función del cuidado y protección de la niñez sin formar parte de manera directa en la satisfacción de insumos básicos o servicios para facilitar los procesos o contribuir en que las niñas, niños y adolescentes cuenten con los medios necesarios para satisfacer sus necesidades, o bien para ejercer de manera efectiva sus derechos.

Por el contrario, la satisfacción de necesidades y el acceso a servicios a los que estas niñas y niños tengan acceso quedan sujetos a los recursos a los que la casa hogar a la que fueron canalizados pueda hacerse, lo que determina de una manera casi aleatoria la calidad en la protección y las opciones de desarrollo a los que estas niñas y niños tienen acceso, tal como se abordará más adelante.

Desde esta óptica, pese a la existencia de una red institucional estatal vinculada con la protección de los derechos de la niñez, entre las que se encuentra los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia, para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y las Procuradurías de Protección en las que se involucran los tres niveles de gobierno, la función del Estado queda limitada a la determinación de la situación jurídica de las personas menores de edad sin cuidados parentales y en algunos pocos casos al alojamiento temporal y los servicios de cuidado y protección que esto conlleva, así como a la regulación y supervisión de los centros de acogida de tipo social o privado que brindan servicios de cuidado de las niñas, niños y adolescentes, sin que esto implique tener injerencia o responsabilidad directa en el cumplimiento de otros derechos, como la alimentación, vivienda, salud, educación y otros que sólo pueden garantizarse en la cotidianeidad, delegando a terceros este ejercicio.

Es desde esta problemática desde la que se desprende la pregunta y los objetivos centrales de esta investigación: ¿De qué manera el Estado contribuye a la reproducción de factores de riesgo y vulnerabilidad en las condiciones actuales de institucionalización una vez que canaliza a niñas, niños y adolescentes a casas hogar de tipo privado o social?

#### Objetivo general.

Analizar la manera en que el Estado contribuye en la reproducción de condiciones de vulnerabilidad y riesgo para las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales al delegar a las instituciones de acogimiento de tipo social y privado el cuidado cotidiano de esta población.

#### Objetivos específicos

- Analizar las responsabilidades que adquiere el Estado con las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales e institucionalizados en las leyes nacionales y locales, tratados internacionales, así como la estructura institucional con la que se atiende a esta población.

- Identificar con base en las evaluaciones al Estado mexicano las condiciones en las que se lleva a cabo el cuidado de niñas y niños sin cuidados parentales en instituciones y las consecuencias que esta modalidad de cuidado alternativa y el contexto del país tienen sobre la niñez.

- Explorar con base en datos empíricos la manera en la que el Estado contribuye a la reproducción de factores de riesgo y condiciones de vulnerabilidad en la población menor de edad alojada en instituciones de acogimiento de tipo residencial.

Para dar sustento teórico a la investigación planteada, la estructura de esta tesis se compone de cuatro capítulos, de los cuales, en el primero de ellos se aborda la construcción histórica de la visión actual que rige el cuidado y protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, el perfil de esta población, así como las condiciones estructurales que influyen en esta problemática.

En el segundo capítulo se exponen los términos jurídicos que enmarcan las responsabilidades del Estado respecto a esta población menor de edad en instituciones,

haciendo un análisis de los tratados internacionales, así como de las leyes y normas nacionales y locales que rigen la protección de la niñez y definen las funciones de cada una de las instituciones gubernamentales hacia este grupo.

En el tercer capítulo se realiza un balance sobre las evaluaciones realizadas al Estado mexicano por instituciones nacionales e internacionales en relación a la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales institucionalizados y la manera en que éstas han sido atendidas u omitidas en el diseño de sus políticas públicas y en la entrega de programas y servicios para esta población.

Con base en estos casos, se exponen los conceptos teóricos de vulnerabilidad y riesgo que han de regir el análisis empírico de esta problemática, tomando en cuenta la aplicación de estos conceptos en el análisis de temas de protección a la niñez.

Por último, el cuarto capítulo realiza un análisis de la información obtenida en el campo respecto a la forma en la que el Estado reproduce condiciones de riesgo y vulnerabilidad en la niñez institucionalizada en casas hogar, contrastando los contenidos de los primeros tres capítulos con los testimonios recabados en cada una de las entrevistas por medio de un análisis.

## Capítulo I

---

### **La situación de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en el contexto mexicano**

#### **1.1 Las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en México: una historia a cargo de la beneficencia y la asistencia social**

Entender el fenómeno de la institucionalización de niñas y niños en casas hogares es un proceso complejo que requiere analizar inicialmente cómo es que esta modalidad de cuidado alternativo se constituyó como una forma de atención de la población que ha perdido los cuidados parentales. Pese a que actualmente asumamos con naturalidad que la niñez en situación de abandono desprotección requiere de la intervención de instituciones que le brinden los cuidados necesarios, el entender la pérdida de cuidados y la separación del niño o niña del ambiente familiar como una problemática social, así como la conformación de las diversas alternativas que ofrecen los Estados y otros agentes para su prevención y atención han sido producto de un proceso histórico relacionado con el desarrollo del concepto del Estado mismo y de las obligaciones que éste adquiere en relación a la protección de la niñez en situación de vulnerabilidad y riesgo social.

Las diversas etapas por las que ha atravesado la asistencia social en México han dejado marcas en la forma entender la vulnerabilidad y el abandono de las niñas, niños y adolescentes, mismas que han definido las políticas públicas y los programas sociales orientados a brindar algunas opciones para la atención de esta problemática, así como los actores responsables de esta población una vez que han quedado sin la protección y cuidado de sus familias.

A lo largo de este primer capítulo se analizarán las diversas formas en las que se ha entendido y atendido la pérdida de cuidados parentales a lo largo de la historia de nuestro país, hasta llegar a la manera actual en la que se ha configurado los mecanismos de cuidado y protección especialmente de las modalidades de acogimiento de tipo residencial.

### 1.1.1 Antecedentes históricos para la conformación del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales

En la actualidad la actuación del Estado y otras instituciones en el cuidado y protección de niñas y niños que han perdido el cuidado de sus padres o han sido separados del seno familiar, parece un hecho completamente normal, sin embargo entender el abandono de esta población como un problema que es responsabilidad de los padres, las familias, la comunidad y sobre todo el conjunto de instituciones gubernamentales ha sido un hecho que ha necesitado de un conjunto de sucesos históricos y de agentes que han puesto esta problemática en la base del análisis y de la intervención de las instancias públicas encargadas de la asistencia social.

Contrario a lo que podría esperarse, la protección de la niñez y la adolescencia, el estudio de sus necesidades y la concepción de las problemáticas de esta población como un asunto de interés público es relativamente reciente (Pavez Soto, 2012). De acuerdo a Ochaíta y Espinoza (2004, citando a Ariés, 1960; Delgado, 1998 y De Mause, 1974), el infanticidio, el abandono y el maltrato fueron prácticas presentes en las sociedades occidentales hasta el siglo XVI, en donde las principales víctimas solían ser niñas recién nacidas, niñas y niños con discapacidad o bien las y los hijos nacidos fuera del matrimonio.

Las autoras afirman que no fue hasta los siglos XVI y XVII cuando el infanticidio comenzó a disminuir, con base en una concientización derivada de la difusión de los valores del cristianismo y el interés por “la salvación de las almas” de los padres que cometían estos actos. Sin embargo, la incorporación de estos valores no termina con la violencia a los niños, por el contrario, a la par de la disminución del infanticidio se observa el aumento en los casos de abandono de niñas y niños, lo que refleja que más que una solución real para el bienestar de la niñez, esto se volvió la transferencia de una problemática, sin necesariamente combatir las condiciones que la originaban (Ochaíta y Espinoza, 2004, p. 23). Es precisamente ante este nuevo escenario en el que surgen las instituciones que se encargan del cuidado de niñas y niños en situación de desamparo en las sociedades europeas, mismas que fueron fundadas y sostenidas por la iglesia católica.

De acuerdo a la investigación de Ochaíta y Espinoza (2004) al inicio estas instituciones no contaban con los medios necesarios para garantizar la supervivencia de la población que

albergaban, lo que ocasionaba en gran medida el fallecimiento de quienes ingresaban. Asimismo no contaban con elementos necesarios para buscar un desarrollo adecuado o un proceso de incorporación como adultos a la sociedad, una vez que debían salir de estos orfanatos. Al respecto, las autoras anteriormente citadas comentan:

En la mayoría de los casos estas instituciones estaban costeadas por parroquias de la comunidad, y se buscaban a amas de cría que se encargaban del cuidado de los niños y niñas, al mismo tiempo que trataban de encontrarles un hogar. A veces, cuando esto último no era posible, eran vendidos a los mendigos quienes los utilizaban para pedir limosnas (Ochaíta y Espinoza, 2004, p.25).

Es necesario señalar que es importante abordar el nacimiento de las instituciones de asistencia a la niñez europea ya que estos modelos fueron trasladados a las colonias americanas, entre las que se encontraba en aquel momento la Nueva España, que conforma actualmente el territorio mexicano. Si bien, de manera previa a la conquista se observa entre las poblaciones nativas diversas formas de protección a las personas en situación de vulnerabilidad, fueron las instituciones españolas las que rigieron el campo de la beneficencia, especialmente en temas de cuidado a las niñas y niños que se encontraba en situación de abandono u orfandad. Asimismo, algunas de estas formas de intervención social heredadas de este periodo histórico se conservan aún en la actualidad.

De esta manera, la conquista trajo consigo la imposición de una nueva forma de organización social y gubernamental, lo que implicó la consolidación de nuevas instituciones que llevaban consigo una manera distinta de atender las diversas problemáticas asociadas a las condiciones de vulnerabilidad, en su mayoría dependientes de la iglesia católica y en menor medida grupos altruistas. En este periodo se desarrolla lo que Mario Luis Fuentes (1999) enuncia como el paradigma de la caridad cristiana, caracterizado por una manera de entender las problemáticas de vulnerabilidad desde los principios de esta religión. En este momento histórico se ejerce una visión de la asistencia con base en la “beneficencia” y “la caridad”, donde cualquier servicio o atención a grupos en situación de riesgo o vulnerabilidad se vinculaba a la “buena voluntad” de las personas que estaban interesadas en apoyar a los necesitados, o bien la oferta de servicios se limitaba a aquellos ofrecidos por las instituciones religiosas.

Sin embargo, tal como advierte Gloria Guadarrama (2011), el delegar la atención de los grupos vulnerables a la religión, así como brindar una visión religiosa para el entendimiento y atención de las problemáticas sociales esconde en por sí misma la causalidad de estos fenómenos como una cuestión de injusticia impuesta por las mismas condiciones sociales, en este caso derivadas de la conquista, puesto que esta situación de desventaja está asociado a ideas de pecado y redención, más que a las condiciones estructurales y de desigualdad social.

Las condiciones contextuales en ese momento eran de riesgo para la niñez. La consolidación de la Nueva España como una colonia no sólo mermó a la población con la muerte de casi el 90% de los nativos durante los primeros cien años de conquista, sino que permitió que se gestaran todo un entramado de problemáticas sociales derivadas de la desigualdad social y las consecuencias que ésta conlleva, como la pobreza, el hambre, la exclusión y la vulnerabilidad misma (Tello, 2010).

Lo anterior impactó a su vez en el abandono y orfandad de niñas y niños. La magnitud de la problemática y la urgencia de atención se observó desde los primeros años de la conquista, de manera que en 1530 se construyó el primer asilo para niños expósitos y huérfanos en la ciudad de Valladolid. Asimismo, en 1533 se decretó dar albergue a los hijos de españoles y mujeres indias que hayan sido abandonados (Muñozcano, 2004).

La constitución y consolidación de estas instituciones durante los 300 años de conquista y colonización del país permitieron el desarrollo de una asistencia social sustentada en el concepto de “caridad” administrada bajo esquemas religiosos, mismos que se mantuvieron como base de las acciones en relación a las personas en situación de vulnerabilidad hasta entrado el siglo XX, pese a los cambios políticos y sociales que sucedieron en el transcurrir de los siglos. Es importante resaltar este punto, ya que, incluso en la época actual, tanto la iglesia y el sector privado no han dejado de estar presentes en la atención y cuidado a las y los niños en situación de abandono.

En 1810 comenzó en México un proceso de independencia de España, que si bien trajo consigo la emancipación como nación, muchas de las prácticas durante los primeros años como pueblo independiente continuaron en manos no sólo de españoles y criollos, sino de las instituciones que fueron heredadas por las administraciones anteriores, como sucedió con el caso de la iglesia y su relación con la administración de los centros de atención a la población vulnerable, entre ellos de la niñez (Escalante, 2004).

La salida del gobierno español del territorio ocasionó inicialmente la crisis de muchas de las instituciones que durante 300 años se habían consolidado en el territorio, la falta de recursos de la nueva nación, la inestabilidad política y la incapacidad del nuevo gobierno de atender las demandas y necesidades de la población ocasionó a su vez una crisis en la atención de diversas problemáticas, e incluso el cierre de diversas instituciones, entre las que se encontraban la casas cuna y la casa de niños expósitos (Muñozcano, 2004).

Este contexto de inestabilidad perduró durante los primeros años del México independiente, sin embargo no fue hasta la promulgación de las Leyes de Reforma cuando se buscó desde el ámbito legal y ejecutivo disminuir el poder y la influencia de la iglesia católica sobre las instituciones. Pese a esto, la falta de recursos, a la par del casi nulo desarrollo de las instituciones laicas en el país impidieron que el Estado pudiera absorber las acciones administradas por la iglesia en su totalidad. Sin embargo, respecto a ese momento histórico es necesario resaltar un punto importante para el entendimiento de la asistencia social actual que ha logrado permearse hasta el día de hoy: la idea de que el Estado es uno de los responsables en la atención a los grupos sociales en condición de vulnerabilidad. En ningún otro punto de manera previa en la historia del país, mucho menos como nación independiente se había formulado la idea del Estado como uno de los agentes en la solución de lo que hasta antes se habían concebido como desgracias individuales. Al respecto, Gloria Guadarrama (2001) menciona:

Las diferencias entre las esferas religiosas y la del Estado en el campo de la asistencia tomó la forma con el decreto de secularización de establecimientos de beneficencia, mediante el cual fueron retirados en 1861 del control de las organizaciones religiosas: hospitales, hospicios, casas de dementes, orfanatorios, casas de maternidad y todas aquellas instituciones que reconocían como su base la caridad pública, colocando a las instituciones bajo la responsabilidad del gobierno (Guadarrama, 2001, p. 95).

Sin embargo, pese a los cambios introducidos en las leyes en el periodo de La Reforma, la misma autora señala que la sociedad mexicana, especialmente las élites que se mantenían en el poder, mantenían una visión en la que las desgracias de los individuos, vinculadas con la pobreza y la marginación eran producto de las decisiones y conductas personales, y no requerían de la intervención del Estado para ofrecer soluciones, por el contrario, era a las instituciones eclesiásticas y privadas a quienes les correspondía ofrecer atención a estas problemáticas. Esta visión se ve reflejada en el texto de García

Icabalceta (1944) en un informe elaborado sobre los establecimientos de beneficencia y corrección en la Ciudad de México, donde señala:

Difícil sería fijar de una manera exacta el monto de los bienes que los establecimientos de beneficencia poseyeron en sus mejores días; más nadie duda que llegaron a una suma muy cuantiosa. Investigar cómo llegó a formarse esa masa de bienes, y el camino por donde fueron disminuyendo gradualmente hasta desaparecer, como han desaparecido, debería ser materia de un estudio no menos útil que interesante. Mas sin emprender un trabajo tan extenso, bien puede asegurarse que la fuente principal de esa riqueza estuvo siempre en la iglesia, y que la caridad privada la acrecentó considerablemente. El Estado, por desgracia no figura como autor de tantos beneficios, y ojalá su papel se hubiese limitado siempre al de simple espectador de los esfuerzos de la caridad (García Icabalceta, 1944).

Esta concepción sobre las responsabilidades del Estado frente a las problemáticas sociales fue la que encaminó a la asistencia social al inicio del siglo XX, en el centro de una dictadura en el país. Asimismo, es en este contexto, que en 1899 se conformó la junta de beneficencia privada, misma que formalizó el apoyo a las organizaciones de beneficencia social de tipo social y privado y consolidado las formas de asistencia en el país (Guadarrama, 2001). Es preciso resaltar este suceso, pues muestra cómo pese a los esfuerzos por colocar al Estado en la base de la asistencia a los grupos vulnerables y convertir esta labor en un asunto de la política pública, la forma de atender y entender esta problemática no lograba sobrepasar la visión religiosa.

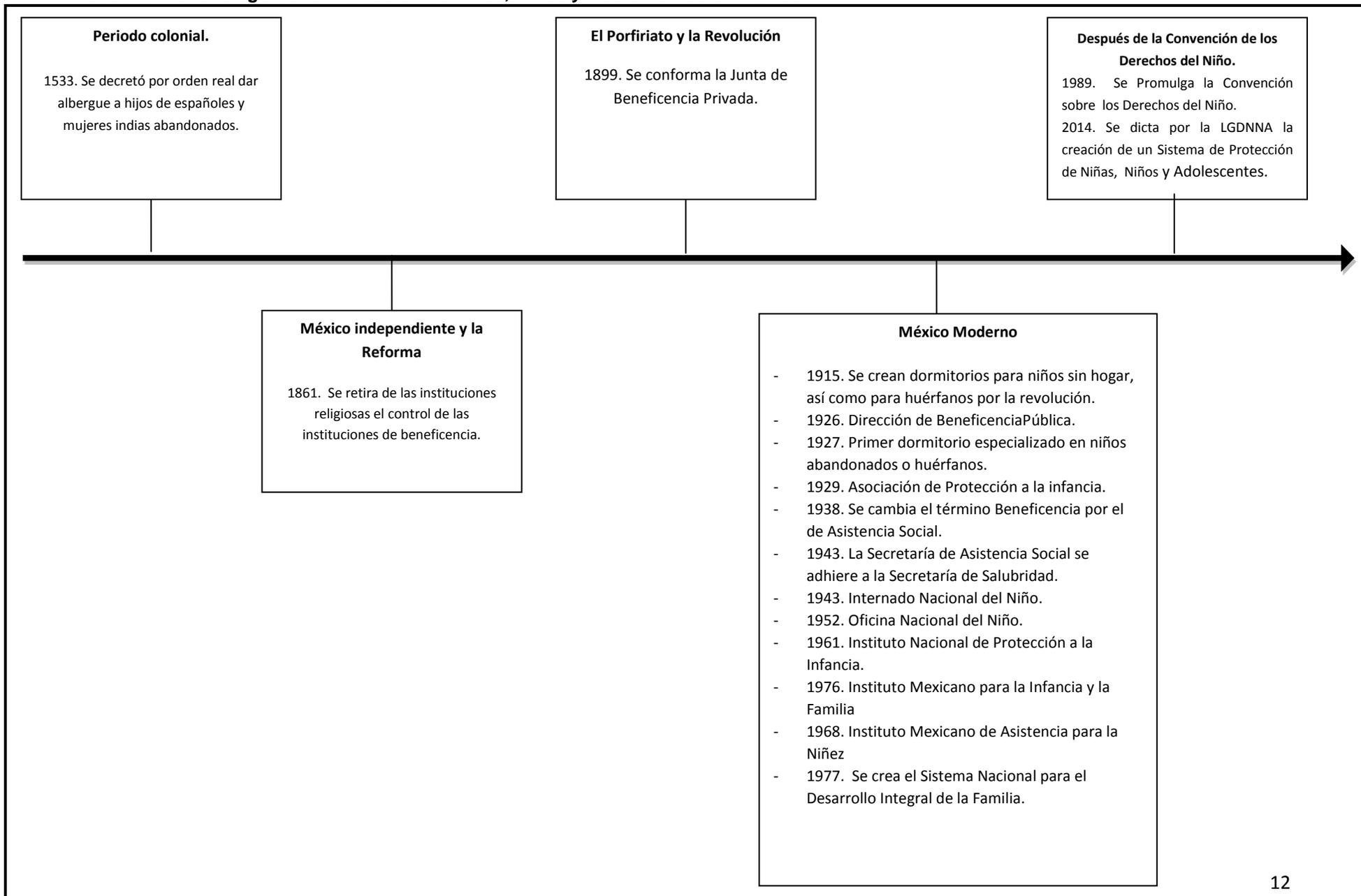
Respecto a este tipo de entendimiento de la problemática, Rincón Gallardo (en Fuentes, 1999) advierte sobre los riesgos de una intervención social basada en la caridad y no en la responsabilidad del Estado:

El problema de la caridad y la misericordia como criterio único de la acción social frente a los débiles no reside en que esté originado en el cristianismo, sino que tienden a difuminar y a olvidar las razones políticas y económicas que originan las situaciones de desamparo y vulnerabilidad, es decir, en que conduce a olvidar las obligaciones de las instituciones públicas con quienes se encuentran en las posiciones sociales menos afortunadas (...) Por ello, las instituciones asistenciales de una sociedad democrática no pueden reducirse a

una reproducción ampliada de la beneficencia privada, sino que tienen que ser establecidas como puntos fijos de una política de Estado (Rincón Gallardo en Fuentes, 1999, p. xx).

Fueron precisamente estas condiciones las que conformaban el contexto previo al movimiento revolucionario iniciado en 1910, mismo que llevaría consigo cambios profundos en la forma de entender y de atender las problemáticas sociales en el país, entre las que se encuentra la atención a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales.

**Cuadro 1. Cronología de la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en México.**



### **1.1.2. El Estado en el centro de la protección a la niñez sin cuidados parentales.**

La manera en la que se entienden y se atienden las problemáticas sociales son producto de una construcción histórica en la que han intervenido movimientos y corrientes de pensamiento en los que se resignifican no sólo los orígenes de los problemas, sino también los actores que deben involucrarse en la solución de los mismos. En nuestro país, la manera de entender a la vulnerabilidad social y la forma en la que esta debía atenderse, con base el concepto de la caridad con el respaldo de las instituciones religiosas se conservaron hasta comienzos del siglo XX. Sin embargo, a lo largo de este siglo se presentaron diversos movimientos sociales e ideológicos que llevaron consigo cambios completos sobre la manera de entender las diversas problemáticas sociales y modificaron la percepción de la población sobre el papel que el Estado debía tener en relación a ellas.

Inicialmente, el movimiento revolucionario de 1910 trajo consigo una serie de cambios en la relación entre el gobierno y las problemáticas sociales, como la pobreza y la desigualdad (Adolfo Gilly, 2007), lo cual ocasionó cambios profundos en la organización legal y política del país. Uno de los principales productos de este movimiento social fue la Constitución de 1917 la cual sigue aún vigente y que reconoce diversos derechos políticos y sociales y que dieron origen a una nueva estructura institucional para el cumplimiento de los mismos. Sin embargo, el plasmar estos derechos dentro de la Carta Magna no implicó su cumplimiento inmediato, aun así, éstos lograron asentar las bases para una estructura gubernamental centrada en buscar el cumplimiento de estos derechos (Tello, 2015), incluyendo la atención de las niñas, niños y adolescentes en situación de abandono.

Respecto a este tema, se pueden resaltar diversas acciones emprendidas para el cuidado de los huérfanos, entre las que se incluyen en 1915 la creación de dormitorios para niños y adultos sin hogar, así como albergues y centros educativos para niños huérfanos, sobre todo para los hijos de los revolucionarios. Asimismo, durante la administración de Plutarco Elías Calles surgieron las principales acciones de carácter institucional para el cuidado y protección de este grupo. Inicialmente en 1926 se creó la Dirección de Beneficencia Pública, asimismo, en 1927 se instaló el primer dormitorio para niños, que se especializaba en la atención a los niños abandonados o huérfanos que se encontraban en vía pública. Otro de los puntos más importantes en la protección a la niñez durante esta administración fue la Asociación de Protección a la Infancia, que en 1929 se erigió desde

un enfoque de la asistencia privada (Fuentes, 1999; Guadarrama, 2001; Muñozcano, 2004).

Posteriormente, durante la administración de Lázaro Cárdenas, se emprendieron programas para la atención a grupos vulnerables, entre los que se incluían acciones como brindar asilo a personas que carecían de hogar, entre las que se encontraban niños, niñas y adolescentes huérfanos o abandonados. Estas primeras labores se realizaron por medio de la Dirección de Beneficencia Pública, que a su vez coordinaba diversas instituciones para la atención de la niñez en orfanatos, entre las que se encontraban la casa cuna, la casa del niño y diversas casas hogares. Asimismo, en 1937, se reincorporó el acogimiento y la educación de los menores sin hogar como una práctica para evitar la mendicidad (Fuentes, 1999; Guadarrama, 2001).

Otra de las principales aportaciones al tema de la atención a personas en situación de vulnerabilidad durante el gobierno de Lázaro Cárdenas el sustituir el término de Beneficencia Pública, que aludía a una concepción de caridad respecto a la atención de diversas problemáticas vinculadas con la atención a grupos vulnerables por el de Asistencia Social, que hace referencia a la atención de las problemáticas sociales o individuales obtenidas por derecho (Fuentes, 1999 p. 110).

Es necesario resaltar éste hecho como un punto importante respecto a esta época como una de las contribuciones principales de este periodo a la construcción de la problemática que aquí nos ocupa: la noción de que existe una relación entre las problemáticas sociales y las respuestas políticas, especialmente con las condiciones de vulnerabilidad y todas aquellas que se derivan de ella, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado mediados por el derecho. Al respecto, Guadarrama realiza la siguiente reflexión respecto al cambio de concepto y sus implicaciones:

Asumir la pobreza como un problema social más que individual, modificando las formas tradicionales de atención a los pobres centradas en la caridad y en la beneficencia, organizadas generalmente en torno a la esfera religiosa. Las nuevas formas de las necesidades sociales se reflejan tanto en la necesidad de una política social, como en la toma de conciencia política que dejó de percibir la miseria como un hecho natural (...) y dieron paso a considerarla como uno de los efectos del sistema económico y/o de organización social (Guadarrama 2001, p.37).

Como se puede observar, durante los años posteriores a la Revolución Mexicana dio inicio un proceso en el que la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad quedó a cargo del Estado y sus instituciones, siendo ésta una de los principales móviles para la acción gubernamental. Al terminar la administración de Cárdenas del Río dio inicio en el país uno de los periodos de mayor estabilidad económica, que se distinguió por el crecimiento de la economía y de la protección e intervención estatal en diversas esferas de la protección social. Sin embargo, la consolidación de las demandas de la revolución, así como el impacto del crecimiento económico en la vida de los ciudadanos no fue equitativa en todos los niveles sociales.

De esta manera, problemáticas como el crecimiento demográfico, la migración campo-ciudad, el empobrecimiento de las zonas rurales, el nacimiento de los cinturones de miseria en las periferias urbanas, entre otras, comenzaron a ser constantes a mediados del siglo pasado, elementos que marcaron la época de la bonanza económica en el país, pese a la desigualdad que en ella se iba gestando entre las décadas de 1940 a 1960.

Respecto al ámbito institucional en el campo de la atención a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales se distinguen tres hechos principales, el primero, fue la unión de la Secretaría de Salubridad con la Secretaría de Asistencia social en 1943, unión que en parte se mantiene hasta nuestros días. Con esto se inicia con una tendencia en la asistencia social, enfocada a la prevención de diversos factores de riesgo que llevan a la vulnerabilidad social. Asimismo, se creó el Internado Nacional del Niño en 1943 y en 1952 la Oficina Nacional del Niño. Sin embargo, pese al crecimiento económico y la consolidación de la protección a la niñez por diversas instituciones, Fuentes (1999) realiza un balance sobre la situación de los menores durante estas administraciones, de la cual se obtiene la siguiente reflexión:

No obstante, durante el sexenio del Lic. Miguel Alemán el problema de la indigencia infantil no desapareció; de hecho, se observó que la indigencia, la soledad y el abandono tendían a generar desequilibrios y problemas sociales como: delincuencia juvenil, abuso sexual a menores, maltrato físico, desnutrición y analfabetismo. Este conjunto generaba a su vez lógicas de exclusión social que impedían a las personas lograr condiciones de vida digna y simultáneamente limitaban los posibles efectos positivos de los programas de integración y desarrollo social (...) como puede apreciarse, la cuestión de la indigencia infantil es un problema histórico en nuestro país, y de hecho

constituye uno de los infortunios que más lastiman nuestra conciencia cívica e institucional. Se trata de un dilema que pone en duda la capacidad de nuestras instituciones para distribuir de manera justa las tareas y los beneficios sociales. Este problema no podrá resolverse sin respuestas consistentes en lo social y lo económico. La asistencia pública y privada, debe rebasar la atención inmediata y extenderse hacia programas preventivos (Fuentes, 1999, p. 134).

Estos antecedentes gestaron el surgimiento de diversos movimientos políticos y sociales como las organizaciones obreras, campesinas y estudiantiles en las décadas de 1960 y 1970 darían cuenta de un nuevo descontento de diversos sectores con los resultados de los nuevos proyectos de nación, posteriores al movimiento revolucionario (Tello, 2015).

Pese a esto, durante este periodo del México moderno, se pueden observar grandes cambios dentro de la estructura institucional dedicada a la protección de la niñez. Dentro de la administración de Miguel Alemán resalta la creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia en 1961, misma que se encargaba principalmente de ejercer programas de nutrición de niños en situación de vulnerabilidad en edad escolar. Sin embargo, las limitaciones de este instituto dejó entrever que el concentrarse en la alimentación eximía a las autoridades de brindar otras actividades necesarias para la protección a esta población (Fuentes, 1999).

Ante la necesidad de crear un organismo que diera respuesta a otras necesidades específicas de esta población, en 1968 se fundó la Institución Mexicana de la Atención a la Niñez (IMAN), la cual concentraba los intentos de mejorar las condiciones de alimentación de las y los niños en situación de vulnerabilidad, e incorporaba diversas funciones, como la implementación de programas asistenciales para personas menores de edad en situación de abandono. En 1970 estos dos institutos se fusionan para la creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia. Cabe distinguir que en 1974 este instituto amplía sus funciones de asistencia no sólo a la niñez, sino también a las familias, de manera que en 1976 nació el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), mismo que en 1977 se transformaría en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Fuentes, 1999, p. 144).

Otra de las instituciones que por más de 30 años rigió la protección de la niñez es la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia, creada en 1979, como uno de los organismos dependiente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

(SNDIF), cuyas funciones se encuentran principalmente colaborar en la determinación de la situación legal de las niñas y niños que se encuentran en riesgo social, así como colaborar en los procesos de protección a la niñez (Moheno, 1998).

Esta última estructura institucional se mantuvo vigente hasta la publicación y entrada en vigor de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), misma que ordena la conformación del Sistema Nacional de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA), con lo que se crea un nuevo marco legal e institucional para atención de la niñez en el país (González Contró, 2015).

De manera general, esta Ley trasfiere la protección de los derechos de la niñez que hasta ese momento se había atendido a través del sector salud por medio de los sistemas nacionales, estatales y federales para el Desarrollo Integral de la Familia incluyendo a otras dependencias gubernamentales, construyendo así un Sistema de Protección en el que cada institución debe involucrarse en la protección, ejercicio y restitución de los derechos vulnerados. Sobre el funcionamiento de este sistema, González Contró explica lo siguiente:

La nueva Ley prevé un mecanismo que configura como un sistema que implica articulación y capacidad de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, tal como lo dispone el artículo 1 constitucional, cumpliendo con ello las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar estos derechos. El artículo 125 prevé la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral que tiene como función “establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes” mediante acciones de coordinación, difusión, capacitación, promoción y supervisión (González Contró, 2015, p. 48).

Como puede observarse, la historia del país ha dejado una huella en la forma de entender y atender a la población en condición de vulnerabilidad, especialmente en el tema de la protección especial de niñas, niños y adolescentes. A lo largo de la historia de México se han desarrollado diversas instituciones que tienen como objeto principal la protección de este sector y brindar atención especializada, la cual, por lo menos en años recientes ha buscado acercarse a lo establecido en las normas internacionales en la materia, especialmente a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sin embargo, pese a los cambios institucionales y los intentos en los discursos de desvincular la caridad de la asistencia y la prestación de servicios de cuidado a la niñez en situación de abandono y desprotección, ésta continúa siendo una labor que se ejerce y se sostiene principalmente por asociaciones de carácter privado (CIDH, 2013; RELAF, 2010; INEGI, 2016). Incluso, tal como lo señala el mapeo de instituciones de acogimiento realizado por Muñozcano (2004), los centros de asistencia identificados en el Distrito Federal eran de carácter privado fundadas y sostenidas por asociaciones de tipo religioso, esta misma información se corrobora en la actualidad, tal como se verá más adelante en los datos arrojados por diversos informes realizados por instituciones de la sociedad civil, así como por el censo de instituciones sociales publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el 2016.

Como puede observarse, cada una de las etapas por las que ha atravesado la historia de la asistencia social en nuestro país han dejado marcas específicas de las que nos permiten entender la manera en la que hoy en día se llevan a cabo las medidas de protección de la población en situación de vulnerabilidad, y en específico la protección a la niñez sin cuidados parentales.

Es necesario dejar claro un punto importante a manera de conclusión de este primer apartado, es que en la visión actual sobre el cuidado de las niñas, niños y adolescentes en situación de abandono se distingue al Estado como el principal responsable de este sector de la población, esto no sólo con base en los lineamientos jurídicos, sino también en una construcción histórica de las estructuras institucionales para la atención de esta población. Asimismo, es necesario resaltar que el Estado no se exime de esta responsabilidad incluso cuando la función del cuidado es delegada a terceros, reconociendo la relación que existe entre el bienestar de una persona, la satisfacción de necesidades, el cumplimiento de derechos y el objetivo de políticas públicas.

Los cambios políticos han permitido dejar atrás esa visión individualizada de la problemática, en la que su atención debía ser únicamente de carácter caritativo. Por el contrario, se observa una relación entre la conformación social de las problemáticas individuales, así como una relación entre la satisfacción de necesidades, el derecho y la obligación del Estado de su atención.

De acuerdo al análisis histórico que realiza Gloria Guadarrama (2011) sobre la distinción entre la caridad y el derecho, atribuye la institucionalización de la atención de diversas

problemáticas por parte del Estado como una respuesta al reconocimiento de las características estructurales que facilitan que una problemática se configure, poniendo en desventaja a la persona y limitando sus derechos y desarrollo, problemas que no puede ser solucionada por agencias privadas. La autora menciona al respecto:

En el terreno de la asistencia, distinguir lo público de lo privado tuvo que ver, primero, con la transformación de las formas tradicionales de ejercer y practicar la caridad y de asumir la atención a la pobreza como una responsabilidad colectiva; así mismo se asoció con las aspiraciones de equidad que buscaban asegurar bienestar y progreso para todos diferenciando las acciones que debía realizar el Estado con esos propósitos, de las que eran emprendidas con los individuos y grupos por razones religiosas, altruistas y compasivas. Estas últimas décadas se consideraban privadas, no solamente por ser ejercidas como prerrogativas derivadas de las libertades individuales, sino porque se desarrollaban muchas veces vinculadas a la extensión de deberes familiares y religiosos con la discreción, intimidad y decoro que privan el ámbito doméstico (Gloria Guadarrama, 2011, p. 56).

Tal como se observó en este apartado, la situación de las políticas públicas y sociales dirigidas a la niñas y niños sin cuidados parentales, sobre todo las acciones concernientes al cuidado cotidianos encuentra aún muy vinculada al concepto de beneficencia y caridad, aunado a una visión tutelar sobre el cuidado de esta población, condiciones que vulneran a su vez el derecho de esta población. En el siguiente apartado se analizarán las condiciones de la niñez en el país, y en específico el tipo de atención que reciben las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales.

## **1.2. La problemática de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en México: el abandono familiar y el abandono social.**

Como se mencionó anteriormente, las causas del abandono son múltiples y acumulativas, tales como la violencia, pobreza y la desigualdad social, razones por las que han acumulado una serie de desventajas en el seno de sus familias y que culminan en el abandono por parte de los padres, o bien en el retiro obligado del contexto familiar

dictaminado por las autoridades facultadas para ello. Lejos de ser un fenómeno aleatorio, las causas sociales del abandono y el perfil de las niñas y niños que se encuentran en esta problemática es bien conocido.

A lo largo de este apartado se analizarán los conceptos relacionados con el tema de niñez sin cuidados parentales, la institucionalización y el perfil de la población que ingresa a casas hogares, delimitando de manera específica la población y problemática de estudio de esta investigación.

### **1.2.1. ¿Quiénes son las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales?**

La problemática de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales es diversa y concentra en sí misma una serie de causalidades que desembocan en la pérdida de cuidados de los padres o cuidadores de esta población, ya sea por abandono o renuncia de la guarda, o bien por el retiro efectuado por instituciones gubernamentales para la protección de los mismos.

De acuerdo a las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (Naciones Unidas, 2010, p. 6), se entiende por “niños privados del cuidado parental” a “todos los niños que durante la noche no estén al cuidado de uno de sus padres, por lo menos, cualesquiera que sean las razones y circunstancias de ese hecho”. Este documento enuncia también que este concepto puede ser tan amplio como para abordar a niños víctimas de abuso y explotación, niños abandonados, niños que viven en la calle, niños no acompañados, desplazados o refugiados, entre otros, sin embargo esta investigación acota su población de estudio exclusivamente a aquellos que han sido separados por las autoridades o que los padres o tutores han dirigido a modalidades de cuidado alternativo de tipo residencial.

Los términos de cuidado alternativo o de tipo residencial (o acogimiento residencial) es definido por las Naciones Unidas (2010, p. 7) como: “(el) acogimiento ejercido en cualquier entorno colectivo no familiar, como los lugares seguros para la atención de emergencia, los centros de tránsito en casos de emergencia y todos los demás centros de acogimiento residencial a plazo corto y largo, incluidos los hogares funcionales”. En México, las modalidades de acogimiento de tipo residencial se presentan por medio de las

casas hogar, las cuales, como se observó en el apartado anterior, se han constituido históricamente no sólo como la principal, sino en muchos casos como la única modalidad formal de cuidado de tipo formal para la atención al abandono o separación de niñas y niños.

Peña Curanda (2011) reconoce las siguientes causas del ingreso a casas hogares: abuso sexual, maltrato, abandono, ser remitidos desde su nacimiento o infancia temprana a casas cuna, por solicitud de algún familiar y por ser remitido de un albergue temporal. En cuanto al perfil de la población en las casas hogares, se estima que en el 2009 el 58% de la población institucionalizada eran niñas, y el 77% se encontraban entre los 7 y los 17 años de edad (SNDIF, 2007 en Aldeas Infantiles SOS, 2009).

Pese a contar con estos datos, son pocos los informes que ofrecen cifras precisas sobre la situación de las niñas y niños sin cuidado parental en México, incluso, es necesario resaltar que el país no cuenta con un registro que dé cuenta de la cantidad exactas de esta población que se encuentra en situación de abandono, su perfil ni de las condiciones en las que se brindan en los servicios de cuidado que reciben (CDN, 2015). Pese a esto, el presente apartado buscará conjuntar la información disponible al respecto sobre la situación de estas niñas y niños y ofrecer un análisis general de la problemática de la niñez sin cuidados parentales en el país.

Hasta el momento las cifras sobre la cantidad de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental son inciertas, y esto se debe a diversas causas, la principal de ellas es que el país no cuenta aún con sistema de información que concentre los datos sobre las niñas, niños y adolescentes ingresan a las diversas modalidades de cuidado alternativo, ni tampoco de un registro de instituciones que ofrezcan este servicio.

De acuerdo a la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (2010), en México en el 2010 se contabilizaban 412, 456 niñas y niños sin cuidados parentales, de los cuales alrededor de 29, 310 niños se encontraban institucionalizados. A su vez, el informe señala el registro de 703 instituciones de acogimiento en el país, y que alrededor del 72% de las niñas y los niños en esta condición se encuentran en instituciones no gubernamentales. Estas cifras, de acuerdo al Diagnóstico de la adopción en México (SNDIF, 2007) corresponden en un 23% a niños de entre los 0 y seis años, mientras que el resto corresponde a un rango de edad de entre los siete y diecisiete años.

Por su parte, el informe “La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe” (UNICEF, 2013) señala que en México 28 mil 107 niñas, niños y adolescentes se encontraban en instituciones. Este mismo informe señala además que durante el 2010 se registraron 213 quejas en relación a instituciones de protección.

En cifras más recientes, el último conteo realizado al respecto a este tema fue publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el 2016, en el cual se estima que las casas hogar en el país son las instituciones de asistencia social que concentran a la mayor cantidad de población en sus instalaciones, con 25 667 niñas, niños y adolescentes, solo por debajo de los centros de atención a personas consumidoras de drogas. Sin embargo cabe señalar que este informe aclara en sus primeras páginas que la cantidad de instituciones encuestadas se fue ampliando conforme se identificaban al momento de la aplicación, de manera que las cifras son apenas una aproximación.

Como se puede observar, la cantidad de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales y las condiciones en las que esta población se encuentra en las casas hogar son casi desconocidas en el país, pese a que diversas evaluaciones resalten el uso excesivo de la institucionalización como alternativa de solución a la problemática. Como se explicó durante el primer apartado del capítulo, la institucionalización responde de manera histórica a la consolidación de la asistencia social para los grupos en situación de vulnerabilidad, específicamente de la niñez. Asimismo, esta modalidad de cuidado es reconocida como la forma de asistencia empleada con mayor frecuencia en América Latina, sin que ésta medida de acogimiento implique una protección total contra riesgos sociales, ni garantice la correcta restitución de derechos (CIDH, 2013).

#### 1.2.2. Condiciones sociales en México para la niñez sin cuidados parentales.

Como se pudo observar en el apartado anterior, la configuración de alternativas de cuidado de los niños y niñas en situación de abandono obedece a una lógica de configuración histórica. El objetivo de este apartado es analizar de igual manera otros factores sociales que influyen en la configuración de la pérdida de los cuidados parentales. Las y los niños sin cuidado parental generalmente cumplen con un perfil social específico, y en su mayoría este perfil advierte que el abandono es sólo una de las

manifestaciones de una acumulación previa de desventajas a las que se han enfrentado a lo largo de sus cortas vidas.

En una de las evaluaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en conjunto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en el 2013 concluye que las causas que originan la separación del niño o niña de su seno familiar en el contexto latinoamericano son principalmente las condiciones socioeconómicas de la familia, la violencia y el abandono o trato negligente. Al respecto el documento enuncia: “(...) de la información que el informe ha recabado en la región se desprenden conclusiones que van en la misma línea: la pobreza sigue siendo el gran telón de fondo de las medidas especiales de protección y de la separación de los niños de sus familias. La violencia hacia los niños se erige como otra de las principales causas” (CIDH, 2013, p. 42).

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el abandono de la niñez es el resultado de la suma de diversas problemáticas que se han ido acumulando a lo largo de la vida de las niñas y niños que lo padecen. Si bien, las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de la Organización de las Naciones Unidas (2010) enuncian que la pobreza no debería de ser una causal de separación de las y los niños de sus hogares, también es cierto que esta problemática social desencadena toda una serie de desventajas que desembocan en el aumento de las probabilidades de abandono y de otras situaciones que conllevan a la pérdida de los cuidados parentales. Esta acumulación de desventajas irrumpe en todos los aspectos del desarrollo, y a su vez permite que otras problemáticas se vayan sumando a lo largo de la historia del individuo, lo que impide el acceso a niveles de vida adecuados debido a no haber podido satisfacer necesidades de manera adecuada en etapas previas (Saraví, 2009).

Pese a existir pocos estudios sobre las condiciones sociales previas a la pérdida del cuidado parental en la niñez, diversas organizaciones internacionales y nacionales se han esforzado en identificar cuáles son los factores de riesgo que se presentan con mayor frecuencia en la pérdida del cuidado de sus familias.

Al respecto, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (2010) reconoce como las principales causas de la pérdida de cuidados parentales: la pobreza y desigualdad social, la concentración demográfica en las zonas suburbanas, la orfandad, la vida en familias monoparentales, el embarazo adolescente, el trabajo infantil y/o explotación sexual, las

dificultades de acceso a la educación, el uso de drogas, conflicto con la ley de alguno o ambos padres, violencia intrafamiliar, abusos y paternidad irresponsable, la adolescencia y pérdida de cuidados parentales, las catástrofes naturales y la migración.

Aunado a estos indicadores, Aldeas Infantiles SOS (2009) en su informe “Análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo”, señala además otras variables en el contexto mexicano que influyen en el riesgo o pérdida de los cuidados parentales, entre los que menciona: la mortalidad materna, la muerte accidental, los feminicidios, la guerra contra el narcotráfico, la callejerización, la violencia y maltrato, la migración, la exclusión social, la separación forzada, y la maternidad adolescente.

Como puede observarse, las problemáticas sociales vinculadas con el abandono de las niñas, niños y adolescentes son diversas, sin embargo, hay una cuestión que es necesario resaltar en esta primera parte de análisis de las causas del abandono de la niñez: más de la mitad de las niñas y niños mexicanos conviven en su vida cotidiana con uno o más factores de riesgo que originan el abandono. A continuación se exponen las causas a las que hace referencia el documento, así como las cifras con las que cuenta el país en cada uno de estos indicadores.

**Cuadro 2. Condiciones en México respecto a las principales causas del abandono de niños y adolescentes**

Causas sociales del abandono	Situación en México respecto a la problemática.
I. Pobreza y desigualdad social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 55.3 millones de personas en México se encuentran en situación de pobreza, lo que equivale al 46.2% de la población (CONEVAL, 2015).</li> <li>• 11.4 millones de personas viven en el país en situación de pobreza extrema, lo que equivale al 9.5% de la población total (CONEVAL, 2015).</li> <li>• La situación de pobreza se acentúa entre la población infantil. Para el 2014, UNICEF dio a conocer que en México 1 de cada 2 niños, niñas o adolescentes se encontraban en situación de pobreza, y a su vez, 1 de cada 9 vivía en condiciones de pobreza extrema.</li> <li>• De acuerdo al estudio anteriormente citado, 21.4 millones de niñas, niños y adolescentes en México se encuentra en situación de pobreza, de los cuales 16.8 millones se encuentran en pobreza moderada y 4.6 millones en pobreza extrema. 8.2 millones de niños se encuentran vulnerables por carencias sociales y 3.4 millones son vulnerables por ingresos (UNICEF, 2014).</li> <li>• La situación de pobreza se acentúa en la niñez indígena, donde el 78.6% de la población es pobre (UNICEF, 2014).</li> <li>• El 9.5% de la población de entre 0 y 4 años padece de desnutrición crónica, el 2.1% de desnutrición moderada y el 1.2% de desnutrición severa (REDIM, 2014)</li> </ul>
II. Dificultades en el acceso a la salud.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De los 0 a los 4 años, el 22.5% de las y los niños carecen de servicios médicos. Lo mismo sucede con el 20.1% de los 5 a los 9 años, del 20.4% de los 10 a los 14 años y del 25.2% de los 15 a los 17 años (REDIM, 2014).</li> <li>• El 23% de la población de 0 a 1 año de edad carece de acceso a la salud en el país (UNICEF, 2014).</li> <li>• 38% de las niñas y niños en México no cuenta con acceso a servicios de salud (UNICEF, 2008).</li> <li>• Alrededor del 70% de las muertes de entre los 0 y 5 años de edad son prevenibles (Fuentes, 2016).</li> <li>• Al 2012, 16.1 de cada mil niños nacidos vivos fallecía. Sin embargo, estas cifras son más altas en estados como Oaxaca (20.5), Chiapas (19.5) y Guerrero (19.4) (UNICEF, 2013).</li> </ul>
III. Concentración demográfica en las zonas suburbanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acuerdo al Unicef (2014) 9 de cada 10 personas de 0 a 17 años en municipios de muy alta marginación se encontraban en situación de pobreza y 1 de cada 2 en pobreza extrema.</li> </ul>
III. Niñas y niños huérfanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En México la cifra estimada respecto a las y los niños y adolescentes huérfanos es de un 1 millón 600 mil niños (RELAF, 2010).</li> </ul>
IV. Violencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este mismo informe señala que por lo menos 40 mil de estos niños lo son a causa del narcotráfico.</li> <li>• El informe de Aldeas Infantiles SOS (2009) menciona además la orfandad por feminicidio. INEGI (2016) señala que entre el 2013 y el 2015 fueron asesinadas siete mujeres en promedio en el país.</li> </ul>
V. La vida en familias monoparentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 29% de los hogares en México, es decir 9 millones 266 mil 211 cuentan con jefatura femenina (INEGI, 2015).</li> </ul>
VI. Embarazo adolescente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 7.8% del total de mujeres entre 12 y 19 años de edad tiene por lo menos un hijo (INEGI, 2017).</li> <li>• El promedio de fecundidad aumenta en mujeres conforme el grado de escolaridad disminuye. De esta</li> </ul>

	manera, la fecundidad disminuye de 3.2 en mujeres sin escolaridad o primaria inconclusa a 2.5 en mujeres con secundaria incompleta, 1.8 con mujeres que concluyeron este nivel, 1.1 en mujeres con educación media superior y superior (INEGI, 2015).
VII. Trabajo infantil y/o explotación sexual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acuerdo al Módulo sobre Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, se estima que en México 2 475 989 niñas y niños realizan alguna actividad económica (INEGI, 2015).</li> <li>• Se estima que en México 16,000 adolescentes, en su gran mayoría niñas, son víctimas de explotación sexual. (UNICEF, 2008).</li> </ul>
VIII. Dificultades de acceso a la educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 45% de las niñas y niños de 3 a 5 años están fuera de la escuela (UNICEF, 2013).</li> <li>• Casi el 10% de la población entre los 12 y los 17 años no asiste a la escuela (UNICEF, 2014).</li> <li>• A esto hay que añadir que la escolaridad promedio en el país es de 9.1 años.</li> </ul>
IX. Uso de drogas, conflicto con la ley, violencia intrafamiliar, abusos y paternidad irresponsable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 28% de las y los niños dijeron ser tratados con violencia en su familia (RELAF, 2010)</li> <li>• El 90% de las personas opinan que las y los niños son tratados con violencia (Fuentes et al., 2015).</li> <li>• De acuerdo al informe sobre informe nacional sobre violencia y salud, en 2002 se registraron en el país 7 mil 118 denuncias por maltrato físico, mil 123 por abuso sexual, mil 474 por abandono. La mayoría de las agresiones provenían de la madre o del padre.</li> </ul>
X. Adolescencia y pérdida de cuidados parentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 188,487 niñas, niños y adolescentes viven en sus hogares sin cuidado parental (INEGI, 2013).</li> </ul>
XI. Catástrofes naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De 1986 a 2006 se registraron casi 10 mil decesos a causa de desastres naturales en el país (RELAF, 2010).</li> </ul>
XII. Migración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casi 400 mil personas migran al año en el país. Las principales causas son: por cuestiones laborales, familiares, estudios, salud, violencia e inseguridad (INEGI, 2010).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de: Aldeas Infantiles SOS, 2009; RELAF, 2010; REDIM, 2014; CONEVAL, 2015; UNICEF, 2008, 2013, 2014; INEGI, 2015, 2016, 2017; Fuentes et al., 2015 Fuentes, 2016.

Como puede observarse, las condiciones sociales para el desarrollo de la niñez no son las más adecuadas para satisfacer las necesidades de esta población ni reducir las probabilidades de perder los cuidados de la familia. Las condiciones de pobreza son el primer obstáculo para la niñez mexicana y a su vez, de acuerdo al informe citado anteriormente del Unicef, son también el principal antecedente para el abandono. La pobreza es a su vez, un factor que provoca otras carencias, pues limita el acceso a servicios e impide la satisfacción de necesidades y derechos básicos, como la salud, educación, el acceso a una vivienda digna y e incluso el cuidado mismo.

Para el cumplimiento de derechos y la satisfacción de las necesidades básicas es necesario alcanzar por lo menos estándares mínimos en las condiciones sociales en las que estas niñas y niños y sus familias se desarrollan. Sin embargo, en el contexto actual del país, estas condiciones mínimas están aún lejos de garantizarse. La creciente y constante desigualdad social que se han generado después de la implementación de las políticas neoliberales han favorecido el crecimiento de la pobreza a la par de la precarización de los servicios de protección social garantizados por el Estado (Esquivel, 2015), lo que ha afectado de manera directa a la niñez.

A su vez, México es uno de los pocos países en el que el salario mínimo no está por encima de la línea de bienestar, lo que provoca que aunque uno más de los miembros de la familia cuenten con un empleo formal, sus ingresos no pueda garantizar la cobertura de las necesidades más básicas (Cordera y Provencio, 2016). Estas situaciones se reflejan además en el aumento de la población menor de 18 años en situación de pobreza que se incrementó del 53.2% en 2008 al 53.7% al 2012 (Fuentes et al., 2015).

Aunado a esto, se distinguen una serie de elementos que aumentan el riesgo de la niñez a caer en situaciones de abandono, tales como la feminización de la pobreza, considerando que otro de los factores de riesgo es la pertenencia a hogares monoparentales, así como el aumento en las tasas de fertilidad en mujeres con menor escolaridad en comparación de aquellas que logran cursar el nivel medio superior y superior (INEGI, 2017).

Otro de los factores que influyen en mayor medida es el aumento de violencia que ha sacudido el país que ha propiciado una serie de problemáticas cuyas consecuencias aún no han sido evaluadas su totalidad tales como la orfandad a causa de la muerte de por enfrentamientos con el narcotráfico, así como el desplazamiento forzado por amenazas

por grupos criminales, la trata de personas y otras problemáticas que impactan de manera directa en el cuidado y protección de las y los niños.

Otro de los elementos que es necesario resaltar que en el país existe una alta tolerancia al maltrato a la niñez. Muestra de esto se observa en los hallazgos presentados por Fuentes, González Contró, Padrón Innamorato y Tapia (2015), en los que el 40% de la población encuestada considera que hay que situaciones que justifican que un niño o niña sea golpeado por un adulto, mientras que el 72% de los encuestados considera que los niños y adolescentes son algunos de los grupos sociales que más sufre violencia. Es necesario tener en mente estos elementos en el análisis de la problemática de la pérdida de cuidados parentales, debido a que son piezas clave para el análisis del contexto en el que se desarrolla esta problemática. Considerando estos factores es necesario no sólo someter a reflexión si México cuenta con los elementos sociales necesarios para hacer frente a esta problemática tal como lo enuncian los marcos normativos en relación a la protección a la niñez, sino también si es que sus instituciones son capaces de ofrecer alternativas reales ante una problemática con múltiples causas, como lo es el abandono.

### 1.2.3 Funcionamiento de las casas hogar en México.

Los informes que dan cuenta sobre las condiciones en las que las casas hogar operan son pocos, sobre todo en América Latina. Organizaciones como la Red por los Derechos de la Infancia es una de las principales instituciones que han realizado investigación al respecto. En su informe “Los olvidados. Niñas y niños en hogares. Macroinstituciones en América Latina” (RELAF, 2016) ofrece un panorama general de la manera en la que se prestan estos servicios de cuidado a esta población, entre las cuales resalta que el sistema de protección deriva de una tradición de asistencia cristiana, principalmente a cargo de instituciones religiosas, privadas o de la sociedad civil.

Una de las características principales de estas instituciones es que trabajan con una gran cantidad de niños, pese a estar sobrepasadas en personal y capacidad de alojamiento. A este tipo de instituciones las ha denominado como “macroinstituciones”, las cuales son definidas como:

“(…) aquellos establecimientos en los que se aloja a gran cantidad de niños, niñas y adolescentes y en los que no están dadas las condiciones para la garantía de sus derechos fundamentales (...) las cuales se distinguen por la relación entre capacidad y población real, y otras condiciones de funcionamiento que laceran los derechos fundamentales de quienes se encuentran internados también son parámetros indicadores de que se está frente a una macroinstitución (RELAF, 2015).

Si bien, el informe no ofrece un indicador cuantitativo sobre cómo aplicar este concepto, si ofrece indicadores cualitativos en la definición que ofrece, asimismo, a lo largo del documento también se mencionan otros elementos que aumentan las condiciones de vulnerabilidad de la población interna en casas hogar de América Latina, así como la exposición a riesgos relacionados con la institucionalización de estas niñas y niños, entre los que destacan: i. larga duración del internamiento; ii. mayor exposición a violencia física, psicológica y sexual; iii. recibir medidas disciplinarias entre las que se encuentran el maltrato físico, aislamiento y privación de alimentos; iv. tener un contacto limitado con sus familiares; v. tener un contacto limitado con el entorno o la comunidad; vi. poca revisión de sus casos o expedientes o seguimiento para incorporación familiar; vii. desarrollar daños psicológicos por el proceso mismo del internamiento, entre los que se encuentra la dificultad para conformar lazos afectivos, retraso en el desarrollo intelectual y retraso en el desarrollo del lenguaje, y en el caso de ser niños menores de tres años causar retrasos en el funcionamiento neuronal; viii. imposición de prácticas religiosas a propias de las instituciones receptoras, y; ix. sufrir de un proceso de despersonalización al crecer o desarrollarse en ambientes marcoinstitucionales.

Otra de las problemáticas que sufren las y los niños en instituciones que son mencionadas en este informe es el “Síndrome de la institucionalización”, el cual se presenta cuando “(...) los niños, niñas y adolescentes que han padecido largos años de institucionalización presentan un conjunto de problemas afectivos que afectan su modo de relacionarse, lo que debe ser especialmente tenido en cuenta” (REDIM, 2016). Esto está vinculado a otra de las problemáticas que se presentan en algunas casas hogar a las que se hace referencia en estos informes es el funcionamiento como “instituciones totales”, es decir, las niñas y niños rara vez salen de las instalaciones y es en ellas donde reciben casi la totalidad de servicios como salud, educación y actividades de recreación, lo que limita el contacto con personas o instituciones externas (REDIM, 2015).

Aunado a esto, el documento señala que las problemáticas anteriores se presentan en un contexto en el que las instituciones no cuentan con los recursos humanos y económicos para realizar sus funciones de acuerdo a los estándares nacionales e internacionales, aunado a condiciones laborales inadecuadas para el personal que trabaja con la población institucionalizada. Esto se refleja directamente en la falta de personal capacitado que labore de manera directa con estas niñas y niños, lo que conlleva a que la mayoría de estas instituciones se mantengan funcionando gracias a la prestación de servicios de voluntarios, siendo esta una de las fuentes de riesgo y vulnerabilidad en las instituciones.

Por otra parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez emitió en el 2013 el informe “La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe” , en el que se señala que en los países de la región persiste la falta de un registro sistematizado de ingresos y egresos de niñas, niños y adolescentes a estas instituciones, así como la falta de una revisión periódica y seguimiento de quienes son canalizados, de manera que su estancia en estas instituciones se prolonga en muchas ocasiones durante toda la niñez por falta de solución a sus casos. Aunado a esto, este documento concuerda con el informe anteriormente citado en que esta modalidad de acogimiento implica en muchos casos la pérdida de la libertad para esta población debido a las normas que emplean para mantener la disciplina entre la niñez institucionalizada, lo anterior en un contexto en el que la población interna no cuenta con mecanismos para realizar quejas, denuncias o peticiones respecto a la forma en la que son tratados en estos centros.

Aunado a esto, en este informe UNICEF da cuenta de diversas irregularidades detectadas entre las que se incluyen el uso de fármacos para el control de la población alojada, la exposición a situaciones graves de violencia entre la que se incluye maltrato, abuso, trata y explotación sexual, el uso de celdas de aislamiento como castigo así como la existencia de prácticas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes (UNICEF, 2013).

Así también, este documento señala que un alto porcentaje de las instituciones operan con los estándares mínimos de funcionamiento, y en muchas ocasiones sin cumplir con lo que enuncian las Directrices de cuidado alternativo de las Naciones Unidas, principalmente en las cuestiones vinculadas con los espacios físicos en los que brindan este servicio y la falta de personal capacitado para llevar a cabo las funciones de cuidado,

elementos que impactan directamente en la calidad de la protección y cuidados que reciben estas niñas, niños y adolescentes.

Por otra parte, otra de las problemáticas que el informe resalta es la ausencia del Estado en el cumplimiento de sus responsabilidades hacia la niñez institucionalizada, respecto a lo cual enuncia: “El incumplimiento de las obligaciones de control, supervisión y monitoreo puede tener como consecuencia la impunidad de múltiples violaciones de derechos humanos que ocurren en las instituciones” (UNICEF, 2013, p. 22).

Otro de los informes que da cuenta de la situación en la que operan las casas hogar en México es el emitido por la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (2011) “Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilizarían de graves violaciones de DDHH”, en el que se da cuenta de un fenómeno que no se menciona de manera directa en los otros informes que es el riesgo de apropiación del niño, el cual ocurre una vez que éste ingresa a la casa hogar y los encargados de la institución comienzan a desempeñar los roles de los familiares y a la vez limitan el contacto con su familia y comunidad. Esta situación está vinculada a una visión tutelar de las y los niños por parte de quienes se encargan del cuidado cotidiano, que lejos de verlos como sujetos de derecho se les considera sujetos de protección, tolerando y justificando por esta causa la privación de la libertad y contacto con su familia, así como del ejercicio de varios derechos (RELAF, 2010).

De esta manera, puede observarse que la institucionalización sin supervisión, evaluación y apoyo del Estado que garanticen a su vez la prestación de un cuidado óptimo y digno que permita el desarrollo de estas niñas y niños, lejos de ser una solución a las condiciones de maltrato y abandono que los llevaron a ser separados de sus familias, los coloca frente a nuevas situaciones de vulnerabilidad exponiéndolos a otros riesgos. A manera de conclusión, el informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia dio a estos riesgos el término de violencia estructural, al argumentar:

Los niños, niñas y adolescentes en instituciones se ven generalmente sujetos a una violencia estructural derivada de las condiciones de cuidado (...), la violencia en las instituciones es resultado de un conjunto de factores asociados con el funcionamiento habitual de estos establecimientos, como la precariedad de sus instalaciones en términos de salubridad y seguridad, el hacinamiento, la falta de personal para cuidar adecuadamente a los niños, el aislamiento social y el limitado acceso a servicios, la aplicación de medidas disciplinarias o de

formas de control que implican violencia, el uso de la fuerza o la utilización de algunas formas de tratamiento que constituyen en sí mismas un uso de forma de violencia, como por ejemplo la medicación psiquiátrica innecesaria (...) la violencia en instituciones es seis veces más frecuente que en los hogares de acogida, y que los niños institucionalizados tienen una probabilidad casi cuatro veces mayor de sufrir abuso sexual que aquellos que tienen acceso a otras alternativas de protección basadas en la familia (UNICEF, 2013, p. 131).

Como se puede observar, las condiciones en las que operan las instituciones de acogimiento en México, y en general en diversos países de América Latina y el Caribe producen por sí mismas una serie de condiciones de vulnerabilidad y riesgos para la población que es alojada en ellas. Si bien, tal como se ha mencionado en este apartado, esta problemática produce nuevos escenarios de vulnerabilidad a causa de la falta prestación de servicios adecuados. Para esto es necesario que el Estado cumpla con sus obligaciones en relación a la supervisión, monitoreo, inspección y asignación de recursos a estas instituciones y además que adquiera un papel activo en el cuidado de esta población, disminuyendo así los riesgos de perpetuar su condición de vulnerabilidad o bien de exponerlos a riesgos más severos después de una intervención. Tal como expone el informe de la Red latinoamericana de acogimiento familiar:

Las conclusiones a las que arriban son similares a las que surgen de los estudios realizados en otras regiones del mundo. A los perjuicios derivados de la vida en una macroinstitución se suman los asociados con las administraciones deficientes y las partidas presupuestarias asignadas a dichas instituciones, que se expresan en ausencia de recursos, supervisión, mecanismos de control, condiciones adecuadas de trabajo, profesionalización y capacitación del personal (RELAF, 2016, p. 21).

### **1.3. Necesidades específicas de la niñez en el contexto de las instituciones de acogimiento.**

#### 1.3.1. Las necesidades específicas de la niñez.

Sin importar el enfoque teórico desde el que se aborde a estos grupos etarios, las niñas, niños y adolescentes cuentan con necesidades específicas que de no ser satisfechas de manera adecuada pueden llevar consigo efectos negativos en el desarrollo a lo largo de la trayectoria de vida. De acuerdo a Ochaíta y Espinoza, se considera por necesidades: “cualquier carencia -ya sea de índole fisiológica, psicológica o social- cuya privación compromete de forma negativa y duradera el desarrollo del individuo” (Ochaíta y Espinoza, 2004).

La niñez, por las condiciones que definen esta etapa del desarrollo humano, implica en sí misma una dependencia de las capacidades de satisfacción de necesidades con las que cuenta en el entorno en el que se desarrolla, y en especial, esta dependencia recae en las personas encargadas del cuidado cotidiano. Tal como menciona González Contró (2011):

Sabemos que la infancia es un periodo de la vida humana de desarrollo acelerado, en el que se van formando distintos aspectos de la persona, y que la inmadurez supone una gran dependencia hacia los adultos, razón por la que el entorno determina en gran medida el despliegue de las capacidades del niño. Resulta necesario entonces generar los medios y proporcionar al individuo lo necesario para que el desarrollo se produzca de manera adecuada hasta el momento en el que alcance cierto grado de autonomía y pueda proveerse a sí mismo de lo que requiere para vivir (González Contró, 2011, p. 105).

De esta manera, cada etapa de la niñez y la adolescencia requiere una serie de satisfactores específicos que permitan garantizar un desarrollo adecuado. De acuerdo con la propuesta de Ochaíta y Espinoza (2012), estas autoras dividen las necesidades de las niñas, niños y adolescentes en dos clasificaciones: la salud física y la autonomía. Dentro su clasificación, para alcanzar la salud física señalan que es necesario cubrir los factores de alimentación, vivienda adecuada, vestidos e higiene, atención sanitaria, sueño y descanso, espacio exterior, ejercicio físico, y protección de riesgos físico, mientras que para alcanzar la autonomía se requiere mantener una participación activa y normas estatales, vinculación afectiva primaria, interacción con adultos, interacción con iguales,

educación formal, educación informal, juego y tiempo de ocio, y protección de riesgos psicológicos. Cabe mencionar además que en ambas clasificaciones se mencionan las necesidades sexuales como uno de los elementos presente en todas las etapas.

Siguiendo con esta postura, Ochaíta y Espinoza (2004, en González Contró, 2011) realizan una clasificación de las necesidades básicas en la niñez, dividiendo este periodo en diversas etapas específicas y estableciendo un recuento de cada uno de los satisfactores necesarios para cada una de ellas. A continuación se exponen de manera breve la propuesta de esta autora.

**Cuadro 3. Las necesidades básicas de acuerdo a la edad de las niñas, niños y adolescentes**

<b>Etapa</b>	<b>Necesidades</b>
Recién nacido	(Primer mes de vida)
Necesidades intermedias de salud física	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lactancia materna como alimentación fundamental durante los primeros seis meses.</li> <li>• Relajación por parte del o la bebé en conjunto con la madre.</li> <li>• Vivienda.</li> <li>• Necesidad de ropas específicas para regulación de la temperatura.</li> <li>• Ambiente en higiene.</li> <li>• Entre 16 y 20 horas de sueño.</li> <li>• Seguimiento médico adecuado.</li> <li>• Vacunación.</li> </ul>
Necesidades intermedias de autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención</li> <li>• Juego</li> <li>• Creación de vínculos con el entorno.</li> </ul>
Primera infancia	(Desde el primer mes hasta los dos años de edad)
Necesidades intermedias de autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisión del proceso de crecimiento por parte de los adultos responsables.</li> <li>• Incorporación de nuevos elementos a la dieta del niño o niña, ante el aumento de actividad física implicada en el desarrollo a esta edad.</li> <li>• Vivienda en condiciones de higiene.</li> <li>• Seguimiento sanitario.</li> <li>• Alrededor de 12 horas de sueño al día.</li> <li>• Guía y orientación respecto al autodescubrimiento de su cuerpo.</li> </ul>
Necesidades intermedias de autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación con los adultos.</li> <li>• Aprendizaje.</li> <li>• Conciliación entre la independencia y la expresión creativa por medio de la disciplina.</li> <li>• El juego como elemento de importancia para el desarrollo cognitivo y motor del infante.</li> </ul>
Etapa preescolar	(De los dos a los seis años)
Necesidades intermedias de salud física	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de hábitos alimenticios</li> <li>• Creación de hábitos de higiene.</li> <li>• Horas de sueño</li> </ul>

Necesidades intermedias de autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacios libres de riesgos.</li> <li>• Capacidad para participar activamente en la toma de decisiones.</li> <li>• Comenzar la educación formal.</li> <li>• Mantener el vínculo con la madre o cuidadores.</li> <li>• Desarrollo de habilidades cognitivas, así como de percepción de la realidad que lo rodea.</li> <li>• El juego como actividad de aprendizaje y desarrollo.</li> </ul>
Etapa escolar	(Desde los seis años hasta la pubertad)
Necesidades intermedias de salud física	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a un medio ambiente adecuado.</li> <li>• Mantener hábitos de sueño, alimentación e higiene.</li> <li>• Protección ante riesgos físicos.</li> <li>• Desarrollo de su identidad sexual.</li> </ul>
Necesidades intermedias de autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de espacios de participación para esta población.</li> <li>• Continuar con la instrucción escolar.</li> <li>• Interacciones con grupos de pares.</li> </ul>
Pubertad y adolescencia	(A partir de los 12 años de edad)
Necesidades intermedias de salud física.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentación especializada.</li> <li>• Atención a otras problemáticas como alimentación, hábitos de higiene, no consumo de drogas legales o ilegales, así como a la educación sexual.</li> </ul>
Necesidades intermedias de autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con más espacios de participación.</li> <li>• Contar con grupos de pares adecuados, y seguir manteniendo los vínculos familiares.</li> <li>• Contar con espacios adecuados para desarrollar sus habilidades.</li> <li>• Protección ante factores de riesgo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Espinoza y Ochaíta, 2004 en González Contró, 2011.

Como puede observarse, si bien, las necesidades básicas de las niñas y niños se definen de acuerdo a las etapas del desarrollo, éstas guardan una estrecha relación con el entorno social en el que se desarrollan, ya que la mayoría de éstas son satisfechas en los entornos más próximos y dependen de los recursos, protección y cuidado que puedan ofrecer la familia nuclear, extensa y la comunidad a la que pertenecen, así como de las condiciones con las que cuenta el medio en el que se desenvuelve para poder cubrirlas. De esta manera, al hablar de necesidades se hace indispensable también hablar de los medios con los que se cuenta en un contexto específico para poder satisfacerlas.

Si bien, la mayor responsabilidad para la satisfacción de necesidades recae principalmente en las familias de origen, también el contexto social debe contar con elementos que garanticen la satisfacción de estas necesidades en caso de que la familia no cuente con la disposición o con las condiciones adecuadas para llevar a cabo cabalmente sus funciones. Al respecto, Ochaíta y Espinoza (2012) mencionan: “La protección se refiere al deber de los padres, o en su caso, de los poderes públicos, a la hora de procurar que los niños tengan cubiertas todas esas necesidades biológicas, es decir, que estén bien tratados físicamente” (Ochaíta y Espinoza, 2012, p.33).

Diversas cuestiones como la lactancia materna, la protección, la supervisión, la relajación, la temperatura entre otras de las enunciadas en el cuadro anterior están relacionadas de manera directa con la protección que brindan los familiares, especialmente los padres, a las niñas y niños, sin embargo, muchas de las necesidades básicas dependen de la solvencia económica y las condiciones sociales en las que se encuentra la familia de pertenencia. Cuestiones como la posesión de ropas adecuadas, acceso a un sistema de salud y vacunación adecuada, la posibilidad de contar con una dieta adecuada y suficiente, la posibilidad de crecer en un ambiente libre de riesgo entre otras, dependen de las condiciones estructurales con las que cuenta el entorno social.

### 1.3.2. Consecuencias cognitivas y del desarrollo de la institucionalización en la niñez y adolescencia

Como se ha expuesto en apartados anteriores, la evolución histórica de las instituciones en nuestro país ha favorecido a la consolidación y permanencia de las modalidades de internamiento de tipo residencial como una de las alternativas más utilizadas para la

protección de las y los niños que se encuentran en situación de desamparo. Sin embargo, esta modalidad de acogimiento ha demostrado tener efectos negativos en el desarrollo de las y los niños que se encuentran en este tipo de cuidado sobre todo la población que pasan los primeros años de vida en estos centros. Las consecuencias de la institucionalización permean no sólo en el desarrollo psicológico y social, sino que también tiene un impacto claro sobre la salud de estos y estas niñas.

Una de las principales teorías que explican este retraso en el desarrollo de habilidades es explicada con la teoría del apego de John Bowlby (1976), quien llega a la conclusión de que la falta de un vínculo afectivo con la madre o un cuidador provoca la falta de protección, seguridad y estímulos necesarios para el desarrollo. Aportes más recientes han confirmado que esto se debe también en gran medida a que la falta de contacto y estímulo de un cuidador repercute en la formación de nuevas conexiones neuronales en la infancia temprana, lo que repercute en el desarrollo posterior del niño o niña (Johnson, Browne y Hamilton-Giachitsis, 2006). Sin embargo, las consecuencias van más allá del retraso en el desarrollo de conexiones neuronal, ya que los efectos de la institucionalización se observan en el desarrollo cognitivo, conductual y social. Al respecto, Frank, Klass, Earls y Eisenber (1996) realizan la siguiente reflexión sobre las consecuencias de la institucionalización:

This data demonstrate that infants and young children are uniquely vulnerable to the medical and psychosocial hazards of the institutional care, negative effects that cannot be reduced to a tolerable level even with massive expenditure. Scientific experience consistently shows that in the short term, orphanages placement puts young children at increased risk of severus infectious illness and delayed language development (Frank, Klass, Earls y Eisenber, 1996, p. 569).

Los autores señalan que dentro de las principales riesgos en el desarrollo que conlleva la institucionalización se encuentran i. morbilidad e infecciones, entre las que resaltan enfermedades respiratorias y gastrointestinales; ii. riesgos nutricionales y crecimiento, cuyas causas se basan en la falta de apetito, depresión y cambios sutiles endocrinológicos; iii. retraso en el desarrollo cognitivo, producto de la falta del contacto interpersonal con el cuidador de manera constante; iv. retraso en el desarrollo socio-afectivo, y v. abuso físico y social por parte de la institución, entre los que se incluye el castigo físico como una forma de disciplina y el aumento en las probabilidades de abuso sexual.

Al respecto, John Williamson y Aaron Greenberg (2010) agregan que dentro de las principales problemáticas que se han detectado como consecuencia de la institucionalización es que ésta conlleva a un deterioro en el desarrollo, sobre todo durante los primeros tres años de vida. Los autores señalan que por cada tres meses que un niño o niña menor a tres años reside en esta modalidad de cuidado, éste pierde un mes de desarrollo. Aunado a esto se observan problemáticas de salud constantes como tener una talla baja pese a contar con una dieta adecuada, resequedad en la piel, pérdida de cabello y deshidratación.

Además de las problemáticas de salud, el informe menciona que las instituciones, incluso aunque trabajen en óptimas condiciones, fallan en satisfacer las necesidades de desarrollo social de los niños, como es la formación de vínculos, procesos de aculturación y de integración social, además éstas no pueden en muchos casos ofrecer continuidad en el cuidado que le permita a los infantes desarrollar vínculos con los cuidadores, en comparación con las otras alternativas de acogimiento. Otras de las problemáticas que se identifican en el documento citado es que las instituciones poseen una cultura regularmente muy rígida que limita el contacto y socialización con la comunidad y la familia, lo que impide además que mantengan relaciones duraderas en la niñez y adolescencia, causas que a su vez limitan la integración a la sociedad una vez que este niño o niña llegue a la vida adulta.

Otro de los estudios que cuentan con mayor número de referencias sobre la relación entre formas de acogimiento residencial y sus efectos en el desarrollo cognitivo es el realizado por Ijzendoorn, Luijk y Juffer (2008) quienes con base en los resultados obtenidos en un meta-análisis a los artículos relacionados con el tema de la cognición e institucionalización encuentran que los resultados coinciden en que esta alternativa de acogimiento genera un retraso en el desarrollo del lenguaje, intelectual y socioemocional, en comparación con las niñas y niños en otras modalidades de cuidado.

Los autores realizaron una comparación entre diversas mediciones del coeficiente intelectual en niños institucionalizados y no institucionalizados, y al observar las medias el primer grupo se encontraba alrededor de 20 puntos por debajo de aquellos que eran cuidados en el seno familiar. Al respecto los autores señalan: "Because of the large groups and poor environments, brain development may become delayed during formative period after birth (...) and lack of challenging stimuli and stable attachments may impair the intellectual development of institutionalized children" (Ijzendoorn, Luijk y Juffer, 2008).

Asimismo, los autores señalan que las brechas en el desarrollo cognitivo entre estos dos grupos tiende a ser más amplia en países menos desarrollados, por lo que es en éstos en donde se hace más urgente el desarrollo y empleo de otras formas de intervención para el cuidado de estas niñas y niños (Bakermans-Kranenburg, Van IJzendoorn y Julier, 2008).

Como puede observarse las condiciones y las opciones para la atención a la problemática del cuidado parental en el país atiende más a una cuestión de construcción histórica de las instituciones que a la búsqueda de mejores condiciones que ayuden en el desarrollo y protección adecuados de esta población. Es necesario resaltar, tal como se especificó en el apartado anterior, muchas de estas niñas niños llegan a estas casas hogares con una serie de problemáticas previas al internamiento en estas instituciones, de manera que este atraso en las capacidades que se exponen en este apartado son a su vez un resultado de desventajas acumuladas que se expusieron al inicio del capítulo y muestran también las afectaciones que estos niñas y niños cargan en sus trayectorias de vida. Tal como advierte Gonzalo Saraví:

El curso de vida puede pensarse como un patrón de sucesivos eventos y roles asociados con la edad, el cual se encuentra inserto en un contexto socio-histórico particular y es acompañado por un proceso natural de desarrollo psicobiológico del individuo (Gonzalo Saraví, 2009, p.27).

Es necesario tomar en cuenta que los efectos de eventos disruptivos, como lo son el abandono, las carencias emocionales, psicológicas, sociales y económicas, así como la falta de entornos adecuados para el crecimiento afectan el desarrollo de las y los niños en todos los aspectos de vida, por lo que requieren de una atención aún más especializada al momento de la intervención, situación por la que se hace urgente revisar con nuevos elementos a la luz de nuevas investigaciones las ofertas con las que se cuenta en el país para la atención de la niñez en situación de desamparo y evaluar su pertinencia.

A lo largo de este capítulo hemos observado cómo las condiciones en las que operan las casas hogar en México son casi desconocidas. En el campo imperan la falta de información concentrada y sistematizada que permita conocer las condiciones en las se ofrece el servicio de cuidado alternativo en instituciones para la niñez en situación de abandono. Como se ha observado en los apartados anteriores, la consolidación de estas instituciones proviene principalmente de la construcción histórica de la asistencia social, y ha prevalecido hasta nuestros días nutriéndose del reconocimiento por parte del Estado

como principal alternativa para la protección de las niñas, niños y adolescentes que han perdido los cuidados parentales, sin atender precisamente las condiciones en las que estas instituciones operan ni a los efectos que éstas tienen en el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes.

Legalmente la responsabilidad de la protección de estas niñas y niños recae sobre el Estado una vez que han sido abandonados, violentados, o que sus familias no se encuentran en condiciones ofrecerles del cuidado adecuado. Sin embargo, el contexto mexicano se ha observado que la institucionalización de esta población es la medida de acogimiento más utilizada, pese a que ésta no se ejerza bajo los estándares nacionales e internacionales en gran número de casos. Sin embargo, tal como se analizó en este capítulo, la responsabilidad de asegurar condiciones adecuadas de cuidado, incluso cuando las y los niños son canalizados a casas hogar de carácter privado o social, sigue siendo del Estado mismo, entendiéndose además que es éste quien permite el funcionamiento de estas instituciones y canaliza a estas a las niñas y niños. Aunado a esto, el Estado y sus instituciones son los únicos facultados para autorizar el funcionamiento de las instituciones de acogimiento, realizar las supervisiones y evaluaciones para su permitirles continuar con sus funciones, así como de canalizar a esta población a las mismas, de manera que el correcto cumplimiento de sus atribuciones se hace imprescindible para garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales.

## **Capítulo II.**

### **Análisis de las normas e instituciones en relación a las y los niños y adolescentes sin cuidado parental en el México Actual**

---

En el capítulo anterior se abordaron diversos temas con el objetivo de dar a conocer las condiciones de la niñez en México y la manera en la que se ha constituido en el país un sistema para la protección de las y los niños sin cuidado parental. Este capítulo tiene como tema central identificar las obligaciones que el Estado tiene en relación a las y los niños sin cuidado parental de acuerdo al marco jurídico local, nacional e internacional, mientras que en la segunda parte realiza una reflexión sobre la intervención del Estado a través de sus políticas e instituciones que intervienen para cumplir con estas funciones. La necesidad de realizar este análisis surge inicialmente del planteamiento del problema que se expuso al inicio del proyecto en el que se pretende dar cuenta de los actores que participan en el cuidado de las y los niños y adolescentes sin cuidado parental que se encuentran en instituciones y cómo se distribuyen las responsabilidades para asegurar el acceso y el ejercicio de los derechos de esta población.

Para esto es necesario situarnos desde el enfoque de derechos que rige la atención la brindada por las instituciones. Tal como se hizo referencia anteriormente, la historia de la asistencia social en México ha sido regida por tres paradigmas principalmente, el primero concerniente a la caridad cristiana, el segundo a la beneficencia social y el tercero la asistencia social (Fuentes, 1999), sin embargo, el paradigma vigente actualmente es el enfoque de derechos, cuya principal características es que busca movilizar las actividades del Estado de una visión focalizada de atención a grupos vulnerables hacia una visión integral en la que el objetivo sea garantizar el acceso y el ejercicio pleno de derechos. Al respecto González Contró, Padrón Innamorato, Márquez, Arrollo y Melgar (2012) explican:

El enfoque de derechos pretende superar la visión asistencial de la cooperación entre países, así como poner acento en la obligación de los Estados en la garantía de los derechos a través de todos los medios (...) Desde la visión asistencial, quien presta la ayuda decide todas las condiciones: si quiere o no hacerlo, cuándo, cómo y para qué. La colaboración está sujeta a la buena voluntad de quien la presta. En contraste el enfoque de derechos pretende subrayar que la cooperación al desarrollo no se trata de un acto voluntario, sino de una obligación, que no está sujeto a la arbitrariedad de quien la cumple, sino

que las condiciones y contenidos están previamente dados. Y sobre todo que quien asiste ni está en una posición de superioridad con el asistido, sino que, al tratarse del cumplimiento de un derecho, hay una posición de igualdad que permite además la exigencia. Todo ello porque las personas tienen los mismos derechos (González Contró et al., 2012, pp.116-117).

Como se observa, el enfoque de derechos permite superar esa visión en la que se plantea que la atención que recibe una persona con desventajas sociales o en situación de vulnerabilidad proviene de un acto de “buena voluntad” o incluso de la voluntad política de quienes prestan el servicio y que están sujetos a las condiciones presupuestales de las dependencias que se encargan de su ejecución. Por el contrario, la atención a las diversas problemáticas no depende de la condición de vulnerabilidad, sino del hecho de ser persona y que sólo por eso debe contar con todos los elementos necesarios para ejercer sus derechos y así lograr su pleno desarrollo. Otra de las características importantes de este paradigma es que se reconoce al Estado como uno de los principales garantes para el cumplimiento de los derechos, de manera tal que se le dota de obligación para garantizar el ejercicio de los mismos. Es necesario mencionar también que los derechos de las y los mexicanos no se encuentran únicamente redactados en la Constitución, sino también en los tratados internacionales, lo anterior después de que estos últimos hayan adquirido carácter constitucional con la reforma del 10 de junio del 2011 (Carbonell, 2013), lo que exige a su vez ampliar la mirada a lo que estos enuncian respecto a la temática aquí analizada. Es precisamente a la luz de este enfoque que será expuesto y analizado el siguiente apartado.

Por último, la finalidad empírica de este análisis es conocer las obligaciones legales a las que se encuentra sujeto el Estado mexicano con respecto a la niñez en situación de abandono, y así obtener indicadores teóricos que nos permitan guiar el análisis de las prácticas institucionales en relación a la protección y cuidado de las y los niños sin cuidado parental. Cabe mencionar en este punto que la finalidad del derecho es el ejercicio de los mismo, tal como reflexiona Hernández al referirse a las normas y a los tratados internacionales: “(...) no llegan a ser derechos no hasta que logran su reconocimiento en la norma jurídica y su efectividad o eficacia práctica, teniendo como resultado la protección al individuo en lo particular y lo social” (Hernández, 2015).

**Cuadro 4. Instrumentos jurídicos en relación a la protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales**

Instrumentos Internacionales	Declaración Universal de Derechos Humanos.
	Convención sobre los Derechos del Niño.
	Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de niños.
Leyes e Instrumentos Nacionales	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
	Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
	Ley General del Salud.
	Ley de Asistencia Social.
	Norma Oficial Mexicana 032-SSA3-2010.
Marco Normativo de la Ciudad de México	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
	Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal.
	Código Civil del Distrito Federal.

Fuente: elaboración propia.

**2.1.1 Marco normativo internacional**

**a) Declaración Universal de los Derechos Humanos**

El primer elemento normativo que es necesario exponer para esta temática es la Declaración Universal de los Derechos humanos, si bien este no es un documento que hace alusión a la niñez ni mucho menos a la protección específica de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, sí es un antecedente directo para la promulgación de tratados, convenciones y directrices posteriores que darán forma a los derechos de los niños. El primer elemento que es necesario resaltar es la relación que establece entre el Estado y su obligación respecto a la protección de los derechos humanos. Inicialmente se reconoce en el artículo 22 el derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Para el logro de éstos menciona claramente al Estado y a la comunidad internacional como actores indispensables para su cumplimiento.

Respecto a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes de manera específica, en el párrafo tres del artículo 16 se reconoce la protección a esta población de manera directa por medio de las familias, al enunciar: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. De igual forma, en el párrafo dos del artículo 25 se hace alusión a la protección de las y los niños en el escrito “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social”.

Como veremos más adelante, el desarrollo del Derecho de las y los niños llevará en sí mismo el reconocimiento de la autonomía y necesidades propias de las personas menores de edad y a no verlo como a alguien que únicamente puede ser tratada y asistida desde el ámbito familiar, sino por el contrario, por ser un ser humano independiente con necesidades específicas y que requiere de un tratamiento y protección especial de acuerdo a sus características y a las condiciones o situaciones a las que se enfrenta. Esta separación pudo desarrollarse gracias al reconocimiento del niño como titular de derecho y no como receptor de obligaciones, dejando atrás el paradigma de la minoridad (González Contró et al., 2012). Pese a que gran parte del reconocimiento de la niñez en esta Declaración se deba a su relación con la familia, es importante resaltar que sí enfatiza en la necesidad de protección especial para esta población en específico, así como la relación que guardan el Estado y el ejercicio de derechos, elementos que es necesario señalar por el objeto de estudio de esta investigación.

#### b) Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana de Derechos Humanos es un tratado internacional que entró en vigor a nivel internacional en julio de 1978 y que fue vinculado a México hasta marzo de 1981. Si bien este tampoco es un documento enfocado en la protección de la niñez y la adolescencia, ni menciona especialmente el caso de las y los niños privados de cuidado parental, este documento, al igual que la Convención de Derechos Humanos resalta la obligación de los Estados en la protección de los derechos, así como la obligación de protección a la familia y a la niñez de manera general. Esta obligación se enmarca en el artículo 1º de la Convención en el que se menciona: “Los Estados Partes en esta

Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”.

Otro de los elementos a resaltar, es que esta Convención menciona el derecho de las familias de ser protegidas por el Estado en el artículo 17. Sin embargo, el artículo más representativo respecto a la población que nos compete es el número 19, mismo que enuncia: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. Si bien este párrafo no hace mención específica sobre las problemáticas de las y los niños sin cuidados parentales, sí resalta de manera general la obligación de brindar protección especial a esta población y menciona también a los actores principales que han de cumplir con esta responsabilidad.

#### c) Convención sobre los derechos del niño

La Convención sobre los derechos del niño es un tratado internacional firmado el 20 de noviembre de 1989 y que entró en vigor en México el 21 de octubre de 1990. El documento se divide en tres partes, la primera compuesta por 41 artículos en los que se establecen los derechos de los niños, la segunda parte que va de los artículos 42 al 45, en los que se establecen las obligaciones del Estado con respecto a la convención y la encomienda de la conformación de un Comité de los Derechos del Niño y la tercera parte de los artículos 46 al 54 en la que se plasman las disposiciones de la Convención respecto a la ratificación y la denuncia de los Estados partes (SCJN, 2012).

La convención cuenta con dos antecedentes principales en la búsqueda de reconocer los derechos de la niñez de manera internacional, la primera de ellas es la Declaración de Ginebra en 1924 y la segunda la Declaración de los derechos del Niño de 1959 (UNICEF, 2009). Cabe señalar que estos dos documentos ya hacían alusión a las y los niños sin cuidados parental (utilizando la terminología empleada en ese momento como huérfanos o en abandono) y a las obligaciones del Estado para la atención de esta población, de manera tal que en el primer documento se menciona en el principio número cuatro que “el huérfano y el abandonado deben de ser asistidos” y en el principio seis “el niño debe

disfrutar completamente de las medidas de previsión y seguridad sociales”(Jiménez García, 2000).

De igual manera, en la Declaración de los derechos del niño se establecen diez derechos humanos propios de la niñez. Con respecto a aquellos que se encuentran en situación de abandono la declaración establece los siguientes derechos: principio 2, “los niños deben de gozar de protección especial y de disponer de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medio”, a su vez en el principio 6, en el que se enuncia el derecho a crecer en una familia, y a su vez se establece “las sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia” y por último en el principio 9 se establece que el niño tiene derecho “a ser protegido contra cualquier forma de abandono” (ONU, 1959).

Estos dos primeros antecedentes establecen de manera previa los primeros derechos conocidos desde el marco jurídico internacional para la niñez como sector determinado de la sociedad con necesidades específicas. Otra de las características es que se definen diversos actores involucrados para el cumplimiento de estos derechos, entre los que se incluyen principalmente las familias, las comunidades o sociedad en general y el Estado o autoridades públicas. Asimismo, comienza a mencionarse el principio de interés superior del niño, mismo que se encuentra vigente en la legislación internacional actual y es reconocido actualmente en el artículo cuarto de la Constitución mexicana. Sin embargo, no fue hasta 1990 con la Convención sobre los Derechos del Niño que la Organización de las Naciones Unidas definió de manera específica los derechos de la niñez de manera general y los derechos que se adquieren en situaciones de vulnerabilidad, así como los actores que han de involucrarse para poder garantizar el ejercicio de los mismos.

De acuerdo a González Contró (et. al., 2012, pp. 136-137) los derechos contenidos en este documento son i. la no discriminación; ii. el interés superior del niño; iii. dar efectividad a los derechos; iv. orientación de los padres y evolución de las facultades del niño; v. derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, vi. registro del nacimiento y derechos afines; vii. preservación de la identidad; viii. la no separación del niño de sus padres; ix. reunión de la familia; x. la protección contra traslados ilícitos y retención ilícita; xi. respeto a las opiniones del niño; xii. derecho a la libertad de expresión; xiii. libertad de

pensamiento, conciencia y religión; xiv. libertad de asociación y reuniones pacíficas; xv. protección a la vida privada; xvi. acceso a la información; xvii. obligaciones comunes de los padres y asistencia del Estado; xviii. protección contra toda forma de violencia; xix. protección a los niños privados de su medio familiar; xx. derecho a la adopción; xxi. derechos en relación a los niños refugiados; xxii. derechos en relación a los niños impedidos; xxiii. derecho a la salud y a los cuidados sanitarios; xxiv. derecho a un examen periódico del tratamiento; xxv. derecho a la seguridad social; xxvi. derecho a un nivel de vida adecuado; xxvii. derecho a la educación, xxviii. derechos en relación a los niños pertenecientes a minorías o de pueblos indígenas; xxix. derecho al esparcimiento, juego y actividades culturales; xxx. a la protección contra el trabajo infantil; xxxi. a la protección contra el uso de drogas; xxxii. protección de la explotación sexual del niño; xxxiii. protección contra secuestro, venta y trata de niños; xxxiv. protección contra la tortura, tratos crueles y degradantes y privación de la libertad; xxxv. protección en los conflictos armados; xxxvi. recuperación de niños víctimas, y; xxxvii. administración de justicia de menores.

La Convención enuncia a tres actores principales en el cumplimiento de los derechos anteriores: la familia, la comunidad y el Estado. Asimismo, enmarca una serie de condiciones y responsabilidades que han de emplearse en caso de que algún niño, niña o adolescente se encuentre en una situación extraordinaria de riesgo o vulnerabilidad, como es el caso de quienes carecen de cuidados parentales. Al respecto, la Convención se centra su atención en esta población en el artículo 20, en el que menciona: (I) “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”; (II) “Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños”; y (III) “Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda (...) 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”.

Asimismo, la Convención también establece una serie de responsabilidades al Estado, que lo vinculan con la atención de esta población, así como a la regulación de las instituciones que presten servicios relacionados con la niñez sin cuidado parental. Al

respecto, el artículo 2 establece la obligación del Estado de “identificar a los niños y grupos de niños cuando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos pueda exigir la adopción de medidas especiales”. A su vez, en el artículo 3 se enuncia:

(II) “Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”, y; (III) “Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada” (ONU, 1990).

Respecto a las obligaciones en relación a la elaboración de políticas públicas y la conformación de un marco jurídico, la Convención menciona en el artículo 4: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

Como puede observarse, la Convención sobre los Derechos del Niño se convierte en un referente básico respecto a los derechos de la niñez reconocidos a nivel internacional. Este documento establece las primeras obligaciones que tienen los Estados con respecto a la atención a las y los niños sin cuidado parental. Sin embargo, uno de las principales problemáticas es que estas obligaciones se fundan principalmente en una visión del Estado y sus instituciones como supervisores de las asociaciones que presten este servicio, sin establecer mayor relación que involucre a las instituciones gubernamentales garantizar los recursos humanos y materiales que garanticen el cumplimiento de los derechos en la vida cotidiana de estas niñas y niños.

#### d) Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado son posiblemente el documento internacional que con mayor especificidad se refiere a la población que nos compete en esta investigación. Emitidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2006, este documento busca dar orientación política y práctica respecto a la manera en la que los Estados y otros actores involucrados en el cuidado y protección de niñas, niños y jóvenes sin cuidado parental han de actuar frente a esta problemática. Lo anterior derivado de la situación especial de riesgo en la que se encuentran las y los niños fuera del seno familiar, tal como lo señala la cuarta directriz. De igual manera, como indican los párrafos introductorios del documento, éstas se han redactado con base en la Convención sobre los derechos del niño buscando brindar especificidad a lo enunciado en el artículo 20.

El documento, desde su primera directriz reconoce la responsabilidad del Estado respecto a la niñez que requiere modalidades alternativas de cuidado, ya que dentro de sus finalidades establece en el párrafo c “Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones a este respecto”, y en su contenido establece la relación no sólo con las y los niños y adolescentes que se encuentran sin cuidado parental, sino con las familias que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad que pudieran llevar al niño a encontrarse en situación de desamparo, así como con las instituciones, asociaciones o agencias que se encargan de brindar servicios de cuidado de manera pública, social o privada.

Si bien el documento contempla toda una serie de lineamientos para las formas diversas de cuidado para niños, niñas y adolescentes que se encuentran sin cuidado parental, para efectos de esta investigación se tomarán en cuenta únicamente aquellas directrices que hagan alusión a la relación entre el Estado y el niño que ha perdido el cuidado y protección de sus padres o familiares y que se encuentra bajo el cuidado de una institución de carácter público o privado, así como en la relación entre el Estado y las agencias que brindan el servicio de manera institucionalizada, mismos que quedan representados en el siguiente cuadro:

## Cuadro 5. Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado, relación entre el Estado, niñez e instituciones privadas y sociales

---

1. Derechos reconocidos por las directrices para las y los niños y adolescentes sin cuidado parental.
    - Mantenerse cerca de su lugar de residencia habitual (Dir. 10).
    - Garantizar a los niños un hogar estable y satisfacer su necesidad básica de un vínculo continuo (Dir.11).
    - Gozar de una protección efectiva contra el abuso, el descuido y toda forma de explotación (Dir. 12).
    - Revisión periódica de sus casos (Dir. 13).
    - Que la pobreza no sea una causa para la separación del niño o niña de su seno familiar (Dir. 14).
    - Acceso a servicios de salud (Dir. 15, 83 Y 90).
    - Acceso a la educación escolar y extraescolar (Dir. 15 y 84).
    - Derecho a la identidad (Dir. 15).
    - Derecho a la libertad de religión y creencia (Dir. 15 y 87).
    - Derecho al uso de un idioma (Dir. 15).
    - Derechos patrimoniales (Dir. 15).
    - Mantenerse junto con sus hermanos (Dir. 16).
    - Contacto con su familia y con otras personas cercanas (Dir. 80).
    - Alimentación sana y nutritiva (Dir. 82).
    - Derecho al juego y a actividades de esparcimiento (Dir. 85).
    - Derecho a la intimidad (Dir. 88).
    - Relaciones sanas, positivas y seguras (Dir. 89).
    - Seguridad (Dir. 90)
    - Acceso a una persona de confianza en cuya absoluta reserva pudieran confiar designada por la autoridad competente con el acuerdo del niño interesado (Dir. 97)
    - Tener acceso a un mecanismo conocido, eficaz e imparcial mediante el cual puedan notificar sus quejas e inquietudes con respecto al trato que se les dispensa en las condiciones de acogida (Dir. 98).
    - A ser admitido en acogimiento alternativo *solo* cuando se hayan agotado las opciones y existan razones aceptables y justificadas para entregarlo en acogimiento (Dir. 44).
    - Toda la remoción de la guarda contra la voluntad de los padres debe de ser adoptada por la autoridad competente... (y debe) estar sujeta a revisión (Dir. 46).
    - Recibir una modalidad de cuidado basada en una evaluación, planificación y revisión (Dir. 53).

---

  2. Obligaciones del Estado con las Instituciones de acogimiento.
    - “Para atender las necesidades específicas (de las y los niños) los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para establecer *las condiciones legales, políticas y financieras* que permitan ofrecer opciones de acogimiento alternativo adecuadas” (Dir. 52).
    - Brindar opciones de acogimiento alternativo (Dir. 53).
    - “Las formas de financiamiento de la acogida no deberían de ser nunca de tal índole que alentaran el acogimiento innecesario o la
-

- prolongación de su permanencia” (Dir. 107).
  - “Las condiciones laborales, incluidas la remuneración de los cuidadores contratados por las agencias y centros de acogida deberían ser tales que fomentaran al máximo su motivación, satisfacción y continuidad en el trabajo, y por tanto su disposición para cumplir con su función de la forma más apropiada y eficaz” (Dir. 113).
  - “Los Estados deberían proporcionar recursos suficientes y cauces apropiados para el reconocimiento de los profesionales con objeto de favorecer la aplicación de estas disposiciones” (Dir. 114).
  - “Debería impartirse capacitación a todo el personal empleado por las agencias y los centros de acogida sobre cómo hacer frente a los comportamientos problemáticos” (Dir. 115).
  - “Los Estados deberían velar por que los entornos de acogimiento residencial dispongan de cuidadores suficientes para que el niño reciba una atención personalizada y, si corresponde, dar al niño la oportunidad de crear vínculos con un cuidador determinado. Los cuidadores también deberían de estar distribuidos en el entorno de acogimiento de tal modo que se alcancen efectivamente sus fines y objetivos y se logre la protección del niño” (Dir. 125).
  - “En todo cuanto sea posible o apropiado, las funciones de inspección deberían incluir un componente de capacitación y fomento de la capacidad de los cuidadores” (Dir. 128).
- 

### 3. Obligaciones de supervisión, evaluación y revisión de estándares de servicios de cuidado en Instituciones de acogimiento formal por parte del Estado.

- “Corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes velar por la supervisión de la seguridad, bienestar y desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada” (Dir. 5).
  - “El Estado debería de velar por que todas las personas físicas y jurídicas participantes en el acogimiento alternativo de niños sean debidamente habilitadas para ello por las autoridades competentes y estén sujetas a la revisión y el control regulares (...) dichas autoridades deberían elaborar criterios apropiados para la evaluación de la idoneidad profesional y ética de los acogedores y para su acreditación, control y supervisión” (Dir. 54).
  - Se recomienda hacer una revisión periódica de las formas de acogimiento cada tres meses (Dir. 66).
  - “Debería dedicarse especial atención a la calidad del cuidado alternativo prestado, tanto en el acogimiento residencial como el familiar, en particular con respecto a las aptitudes de profesionales, la selección, la formación y la supervisión de los acogedores” (Dir. 70).
  - “Todos los prestadores de servicios de acogimiento alternativo deberían de haber sido declarados idóneos o habilitados de conformidad con las disposiciones legales” (Dir. 72).
  - “Las agencias deben de estar inscritas en un registro y habilitadas para desempeñar sus actividades. (...) La habilitación debería ser otorgada por las autoridades competentes y revisada periódicamente” (Dir. 104).
  - “Los centros de acogimiento residencial deberían de ser pequeños y estar organizados en función de los derechos y las necesidades del niño, en un entorno lo más semejante posible a una familia o un grupo reducido” (Dir. 122).
  - “Las agencias y centros de acogida y los profesionales que intervienen en la provisión de cuidados deberían ser responsables ante una autoridad pública determinada, que debería velar, entre otras cosas, porque se efectuaran inspecciones frecuentes, en particular visitas tanto programadas como no anunciadas, que comprendiesen la observación del personal y los niños y entrevistas con ellos” (Dir. 127).
- 

Fuente: Elaboración propia con base en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

Como puede observarse, la relación que se establece primordialmente con el cuidado de las y los niños en instituciones de acogimiento y el Estado se basa en garantizar opciones adecuadas de cuidado que garanticen su protección de esta población. Las directrices dotan al Estado de la responsabilidad de los niños, aunque estos hayan sido remitidos a instituciones de acogimiento. Tal como se señala en la directriz 101, “La responsabilidad legal debería ser atribuida por las autoridades competentes y supervisada directamente por ellas o por medio de las entidades formalmente acreditadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales. La responsabilidad por los actos de las personas o entidad interesada debería recaer en el órgano otorgante”.

Aun pese a que las leyes son muy claras respecto a la responsabilidad del Estado de garantizar servicios de calidad y promover el mejoramiento de los mismos, se observa una ausencia de las obligaciones de los Estados en relación al cuidado cotidiano, ya que este vínculo se da únicamente por medio de la supervisión de que las instituciones que ejercen el cuidado cumplan con lo necesario para garantizar los derechos enunciados en la Convención, sin que lo vincule con actividades o programas que permitan a las y los niños acceder a los mismos.

De esta manera, en las directrices 82 a la 89 se establecen las obligaciones de los cuidadores con respecto al cuidado cotidiano, entre las que se incluye procurar alimentación sana y nutritiva, atención médica, acceso a la enseñanza escolar y extraescolar, así como a la formación profesional, derecho al juego y a actividades de esparcimiento, a la seguridad, a satisfacer sus necesidades religiosas, derecho a la intimidad y a desarrollarse en relaciones positivas y seguras sin vincular directamente al Estado y sus instituciones con el ejercicio de estos derechos.

#### 2.1.2 Marco normativo nacional en relación a la atención a la niñez sin cuidados parentales en México.

El marco normativo mexicano cuenta con una estructura que si bien reconoce en sus legislaciones nacionales a la Convención sobre los derechos del niño, se observa también que en otras leyes o normas que conciernen a la aplicación de los programas de salud o asistencia social no han sido homologadas completamente a los estándares o requerimientos internacionales. Otras de las problemáticas que se observan es que el

financiamiento de las instituciones encargadas de la asistencia social se encuentra aún muy ligadas a organismos sin fondos, como la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, o bien a la obtención de recursos con base en esquemas donatarios. Asimismo, no se establecen en muchos de los casos de manera operativa las obligaciones de las autoridades con respecto a los niños, niñas y adolescentes que son enviados a instituciones de acogimiento de tipo privado o social, ni se hace mención a responsabilidades específicas hacia estas instituciones que permitan cumplir con lo enunciado en el derecho internacional.

#### a) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

La responsabilidad del Estado mexicano vinculado con la niñez se menciona principalmente en el artículo 4º de la constitución, el cual enuncia: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez (...) El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.

Si bien este es uno de los pocos artículos que hace mención respecto a las obligaciones del Estado con respecto a la niñez, es necesario resaltar que después de la reforma del 2011 los Tratados Internacionales se elevaron al rango constitucional (Carbonel, 2013; Hernández, 2015), de manera que los documentos analizados anteriormente se incorporan a los derechos de la población, cuyo cumplimiento recae en las autoridades del país. De manera tal que el artículo 1º enuncia: “Las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, tal como se reafirma en el art. 133, en el que se menciona: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.

De esta manera, si bien la Constitución no es un documento enfocado en la niñez, si brinda elementos clave para la protección de esta población, reconociendo el interés superior del niño y su papel en el ciclo de las políticas públicas, así como en el reconocimiento de los tratados internacionales.

#### b) Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en 4 de diciembre de 2014, y contiene diversas innovaciones al derecho de las y los niños y adolescentes en el país. La primera de ellas es que incorpora en sus artículos diversos derechos y obligaciones señaladas en la Convención sobre los Derechos del Niño y la segunda es que de sus párrafos surge la obligación de crear un Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Los derechos reconocidos por esta Ley son mencionados en el artículo 13, entre los que se mencionan: i. derecho a la vida y a la supervivencia; ii. derecho de prioridad; iii. a la identidad; iv. a vivir en familia; v. a la igualdad; vi. a no ser discriminado; vii. a vivir en condiciones de bienestar; viii. a un desarrollo integral; ix. a una vida libre de violencia; x. a la salud y a la seguridad social; xi. a la inclusión de la niñez con discapacidad; xii. a la educación; xiii. al descanso y el esparcimiento; xiv. a la libertad de pensamiento, conciencia, religión y cultura; xv. libertad de expresión; xvi. derecho a la información; xvii; derecho a la participación; xviii; a la asociación; xix. a la intimidad, y; xx. a la seguridad jurídica y al debido proceso.

En su capitulo, la ley emite un apartado específico respecto a las instituciones que presten servicios de cuidado alternativo de carácter privado o público. Hay que resaltar que si bien estas leyes dejan claras las condiciones y obligaciones que estas instituciones deben de cumplir para funcionar, en estos capítulos, y en general durante la Ley completa se observan pocos elementos que relacionen las obligaciones del Estado con los niños que se encuentran en estas instituciones y la aportación de recursos, tanto materiales como humanos para garantizar el ejercicio de sus derechos en la vida cotidiana, más allá de las labores de supervisión y evaluación.

De manera general, el artículo 109 plasma las siguientes responsabilidades para quienes ejercen el cuidado en instituciones de tipo residencial: i. garantizar la integridad física y

psicológica de las niñas, niños y adolescentes que tengan bajo su custodia; ii. un entorno seguro, afectivo y libre de violencia; iii. cuidado y protección contra actos u omisiones que puedan afectar su integridad física o psicológica; iv. alimentación que les permita tener una nutrición equilibrada y que cuente con la periódica certificación de la autoridad sanitaria; v. atención integral y multidisciplinaria que le brinde servicio médico integral, atención de primeros auxilios, seguimiento psicológico, social, jurídico, entre otros; v. orientación y educación apropiada a su edad; vi. disfrutar en su vida cotidiana, del descanso, recreación, juego, esparcimiento y actividades que favorezcan su desarrollo integral; vii. servicios de calidad y calidez, por parte de personal capacitado, calificado, apto y suficiente, con formación enfocada en los derechos de la niñez; viii. el personal de los centros de asistencia social se abstendrá de realizar actividades que afecten la integridad física y psicológica de niñas, niños y adolescentes; ix. contar con espacios de participación para expresar libremente sus ideas y opiniones sobre los asuntos que les atañen y que dichas opiniones sean tomadas en cuenta; x. brindar la posibilidad de realizar actividades externas que les permita tener contacto con su comunidad, y; xi. fomentar la inclusión de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

Aunado a lo anterior, en este mismo apartado se mencionan las características de infraestructura y servicios con las que deben de contar estas instituciones para poder operar, sin embargo, tampoco queda clara la labor de las autoridades respecto a los apoyos que han de brindarse para alcanzar los mencionados estándares. Si bien se señala de manera clara que estas instituciones sólo tienen permitido laborar una vez que hayan recibido la autorización pertinente por parte de las autoridades, y de igual manera son las propias instituciones gubernamentales quienes envían a las y los niños y adolescentes a estas casas hogar, no se observa una relación mayor que involucre al Estado en la garantía de estos estándares.

Asimismo, no se establece de manera clara los mecanismos para alcanzar los estándares enunciados en los tratados internacionales y en las directrices, sobre todo en la cuestión del apoyo a la capacitación del personal que labora en estas instituciones, o bien con la obtención de recursos para mejorar las instalaciones o garantizar ciertos derechos básicos, como el acceso a la alimentación, vestido o educación.

De manera tal que la relación que emana de esta Ley entre las y los niños sin cuidado parental y las instituciones gubernamentales se limita a las vinculadas al Sistema de Protección Integral y las Procuradurías de Protección que se encargan “de autorizar,

registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social” de acuerdo a lo enunciado en el artículo 112, sin que esto implique una relación más profunda como la exigen los tratados internacionales.

### c) Ley General de Salud

La Ley general de Salud es posiblemente una de las más importantes respecto a la operacionalización de los derechos de la niñez, ya que asigna actores y responsabilidades concretas para emprender las acciones dirigidas a esta población. A su vez establece los principios rectores con los que han de evaluarse las instancias que prestan servicios de asistencia social y los requisitos que estos habrían de cumplir. Si bien esta Ley no regula tal cual la prestación de servicios de asistencia social, sí establece los principios mínimos en los que ha de sustentarse la Ley de Asistencia Social, nombrando a los actores que han de verse involucrados en la protección de la población que nos compete en esta investigación.

En los artículos 3 y 24 de esta Ley se le asigna en el inciso XX al Sistema Nacional de Salud las actividades relacionadas con la asistencia social, y demanda la atención y prestación de servicios de asistencia a las personas menores de edad en situación de abandono en el artículo 6. A su vez, en el artículo 63 menciona que la protección de las y los niños y adolescentes es una responsabilidad compartida entre “los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad sobre ellos, el Estado y la sociedad en general”.

De manera particular, respecto a las y los niños sin cuidado parental en la Ley se hace referencia a ellos en el segundo párrafo del artículo 168, en el que se establece como una actividad básica de la asistencia social “la atención en establecimientos especializados a menores en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos”. De igual manera, de manera concreta establece en el artículo 170: “Los menores en estado de desprotección social, tienen derecho a recibir los servicios asistenciales que necesiten en cualquier establecimiento público al que sean remitidos para su atención, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades competentes”.

Respecto a la asignación de recursos, en el artículo 19 se establece como una obligación de los gobiernos y las entidades federativas la aportación de “recursos materiales, humanos y financieros” para las actividades vinculadas con esta Ley, y de manera

específica se habla de la asignación de recursos a las actividades de asistencia social en el artículo 169, mismo que establece la coordinación entre la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas con la intención de promover la asignación necesaria para los programas de asistencia social.

#### d) Ley de Asistencia social

La Ley de Asistencia Social determina con precisión a los actores e instituciones que han de encargarse de la atención de grupos en situación de vulnerabilidad, entre los que se incluye las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales y las instituciones de acogimiento de tipo residencial. La asistencia social en México se encuentra a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), de manera que es este el órgano encargado de ejecutar los programas necesarios para la protección a grupos vulnerables que se mencionan en el artículo 167 de la Ley General de Salud, así como de la vigilancia, supervisión, evaluación de las instituciones que brinden servicios de asistencia social.

El análisis de esta Ley permite visibilizar inicialmente una separación entre los prestadores de servicio de cuidado parental en instituciones a la niñez en situación de abandono y muestra los primeros indicios de cómo el delegar el cuidado cotidiano permite algunas ausencias del Estado ante la falta de delimitaciones claras, como lo son en el tema de la asignación de presupuesto, la capacitación de quienes se ejercen de manera cotidiana el cuidado de los y las niñas en situación de desamparo, así como de la relación directa que guarda con estas instituciones.

Uno de los grupos prioritarios para la atención de acuerdo a lo enunciado en esta Ley es el de la niñez. Inicialmente, en el artículo 4 señala que todos los niños que se encuentren en situación de riesgo son sujetos de asistencia social, inicialmente aquellos que se encuentre afectados por maltrato o abuso, abandono, ausencia o irresponsabilidad de los padres, vivir en la calle o ser huérfanos, de manera que queda establecida la relación entre la población que nos compete, así como con su derecho a solicitar servicios de asistencia para mejorar sus condiciones de vida. De igual manera en el artículo 12º se reconocen como servicios básicos de asistencia social “La atención en establecimientos especializados a menores (...) en estado de abandono o desamparo”.

La responsabilidad del Estado respecto a la prestación de servicios de asistencia social, independientemente de si se trata de un servicio público o privado queda enunciado desde los primeros artículos de la ley, de manera que el artículo 5º establece: “La rectoría de la asistencia social pública y privada corresponde al Estado, el cual, en forma prioritaria, proporcionará servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia (...) y también a apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma”. Otra de las atribuciones que se les encomienda a este organismo de acuerdo a lo enunciado en el artículo 9º son las de certificar que los servicios que se presten en la materia cumplan con lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas, supervisar la debida aplicación de las mismas, la evaluación de resultados de los servicios y la formación profesional.

Respecto a la obtención y asignación de recursos, se establece en el artículo 14 como una de las facultades de la federación otorgando también la función de definir temas prioritarios, de igual manera, en el artículo 33 se atribuye a la Junta de Gobierno la facultad de “aprobar planes, presupuestos informes de actividades y estados financieros anuales”. Sin embargo, en el tema de asignación de recursos a instituciones que brindan servicios de asistencia, en el artículo 28 se menciona que dentro de las funciones del SNDIF se encuentran las de: “Promover los fondos mixtos para la asistencia social, asignar de acuerdo a su disponibilidad recursos económicos temporales y apoyar apoyos técnicos a instituciones privadas y sociales”.

Como se puede observar los recursos que se asignan a las instituciones de carácter social o privado suelen ser únicamente temporales, pese a que la función que estén llevando a cabo se realice de manera ininterrumpida y contribuya directamente a subsanar las responsabilidades no cumplidas por el Estado. Aunado a esto, la promoción de fondos mixtos implica que la asignación de recursos para la labor de la asistencia social estará íntimamente vinculada a cuestiones como la voluntad de terceros de apoyar, tal como sucedía en los esquemas de beneficencia, y no a una cuestión entre el Estado y la garantía de su cumplimiento por medio de la asignación de recursos de manera constante.

La idea anterior es reforzada en diversos artículos a lo largo de la Ley, por ejemplo, en el artículo 45, donde se menciona que se promoverán convenios a fin de “consolidar los apoyos a los patrimonios de la beneficencia pública de las entidades federativas”, o bien en el artículo 48 en el que se establece que habrán de establecerse servicios “fincados en

la solidaridad ciudadana (...) que con sus propios recursos o donaciones de cualquier naturaleza que aporte la sociedad en general presten servicios”. Como se puede observar, si bien se establece la obligatoriedad en la asignación de recursos federales y estatales a las instituciones que prestan servicios de asistencia, estos recursos no son constantes, lo que delega la seguridad económica de quienes reciben la atención a una cuestión vinculada con la beneficencia hasta el día de hoy, como se ha observado en el análisis realizado sobre los diversos paradigmas que han regido la asistencia social en México.

Pese a lo anterior, de acuerdo a lo enunciado en el artículo 51 señala que las instituciones de asistencia de carácter privado son consideradas de interés público y que tienen derecho a la certificación y al acceso a recursos destinados para este rubro. Aun así, el artículo no habla sobre la asignación de recursos constantes, la capacitación, profesionalización de quienes prestan estos servicios o de otros derechos de quienes realizan funciones relacionadas con la protección de la niñez en condiciones de abandono como lo enmarca el derecho internacional anteriormente citado.

e) Norma Oficial Mexicana 032-SSA3-2010. Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad

Esta Norma tiene como objetivo definir los estándares mínimos para la prestación de servicios de asistencia social para niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad. De acuerdo a la prestación de servicios para niños sin cuidado parental se incluyen instituciones como casas cuna y casas hogar, mismos que de acuerdo a lo establecido en el artículo 4.3 comprende los servicios de: alojamiento, alimentación, vestido, desarrollo educativo, atención médica, atención psicológica, actividades de trabajo social y apoyo jurídico, los cuales deben de ser proporcionados por medios propios o a través de terceros.

Otros de los lineamientos para el funcionamiento de estas instituciones es contar con el siguiente personal de acuerdo a lo establecido en el punto número 5: “(...) Responsable de la coordinación o dirección y personal que proporcione atención en actividades de estimulación, formación, promoción y autocuidado de la salud; y atención médica por medios propios o a través de terceros en casos de urgencia y actividades de orientación

social y de promoción de la cultura de protección civil”. Asimismo, las y los niños y adolescentes que se encuentren en estas instituciones deben recibir atención médica, odontológica y psicológica, alimentación, vestido y calzado.

De manera específica, en el artículo siete menciona las actividades relacionadas con la prestación de servicios a niñas, niños y adolescentes en casa cuna, casa hogar, internados y albergues temporales o permanentes, entre las que se incluyen: i. cuidados y promoción de la salud; ii. atención médica, odontológica, psicológica; iii. prevención de riesgos de salud sexual y reproductiva; iv. formación y educación; v. alimentación; vi. vestido y calzado; vii. contar con servicios de trabajo social y apoyo jurídico.

Tal como se observa en el análisis de la ley anterior, una vez más se delega a las instituciones que prestan el servicio de cuidados alternativos la responsabilidad completa de cubrir los derechos de acuerdo a los recursos con los que cuentan las casas hogar. Aunado a esto, el artículo 7 continúa considerando a la institucionalización como una opción permanente de cuidado, en el que se le atribuyen a las instituciones de acogimiento la solvencia de las necesidades básicas de estas niñas y niños. Son en estos lineamientos en los que se fundamentan los elementos centrales de la hipótesis planteada que ha de estudiarse de manera empírica en el último capítulo de esta tesis.

### 2.1.3 Marco normativo local respecto a los niños sin cuidados parentales en la Ciudad de México.

#### a) Ley de Derechos de los niños, niñas y adolescentes del Distrito Federal

A lo largo de este capítulo se ha señalado que la protección a la niñez se rige tanto por instrumentos jurídicos nacionales como internacionales. Sin embargo, es necesario analizar aquellos instrumentos jurídicos que establecen los lineamientos para el cuidado de esta población de manera local. Para efectos de esta investigación se analizará únicamente el marco jurídico correspondiente a la Ciudad de México, acotando estos elementos a las especificaciones de la problemática abordada en esta investigación.

La primera Ley que demarca el derecho de la niñez de manera local es la Ley de los Derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México, la cual fue publicada en

la Gaceta Oficial del Distrito Federal en el 2015. Esta Ley, al igual que su homóloga a nivel nacional, ofrece una visión amplia sobre los derechos fundamentales que deben de ser garantizados para la población menor de edad, incorporando en ella diversos elementos señalados en la Convención sobre los derechos del niño. De manera específica respecto a la protección de las niñas y niños sin cuidados parental ofrece algunos cambios respecto a las leyes antecesoras que son necesarios señalar en este espacio.

Uno de los primeros puntos que son necesarios señalar es que esta Ley reconoce en el artículo 115 el abandono como uno de los tipos de vulnerabilidad que requieren medidas de protección especial. Si bien, en otros instrumentos jurídicos se hace alusión a las necesidades de protección especial para los niños y niñas sin cuidados parentales, esta legislación deja en clara la noción de vulnerabilidad como un factor que exige instrumentar acciones específicas de protección por parte del Estado y otras instituciones.

Otro de los puntos a resaltar es que establece términos claros sobre el cómo deben de emplearse las modalidades de cuidado institucional. En el artículo 122 se brinda una definición de acogimiento o cuidados alternativos en la que se establece que éstas son medidas estrictamente de carácter temporal y aplicado únicamente como último recurso, contrario a las legislaciones previas para la protección de este sector de la niñez.

Asimismo, el término “casas hogar” es sustituido por el de “centro de asistencia social”, el cual define en el artículo 4 como: “(...) el establecimiento, lugar o espacio de cuidado alternativo o acogimiento residencial para niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o familiar que brindan las instituciones públicas, privadas y asociaciones”.

Otras de las innovaciones de esta legislación es que en los artículos 94 y 95 prohíbe cualquier tipo de maltrato por parte de los cuidadores directos, incluyendo el maltrato físico como “método correctivo o disciplinario”, aunado a esto, se establece además que deben realizarse cursos para prevenir y erradicar la violencia en instituciones, respondiendo así legalmente a una de los principales factores de riesgo de niñas, niños y adolescentes en el cuidado institucional.

De igual modo, otro de los lineamientos internacionales que incorpora esta Ley en el ámbito local es el de la profesionalización del personal que participa en el cuidado y protección de las niñas y niños en instituciones. Esta función se enuncia en el artículo 102, y recae en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, sin embargo, no se precisa si esta profesionalización incluye también al personal de las instituciones privadas o sociales que ejercen servicios de cuidados.

Como se puede observar, si bien esta Ley brinda una serie de avances no sólo con respecto a la armonización de los lineamientos internacionales con los nacionales para la protección de las niñas y niños sin cuidados parentales, también quedan algunos puntos que pueden vulnerar a esta población, al igual que en el resto del marco jurídico nacional. En el Capítulo Único titulado “De quienes ejercen la Patria Potestad, Tutela o Guarda y Custodia o Cuidados Alternativos de Niñas, Niños y Adolescentes”, la Ley no hace ninguna distinción entre las entidades que ejercen el cuidado, de manera que contiene las mismas exigencias entre quienes se encuentran en modalidades alternativas de cuidado de tipo familiar y quienes ofrecen los servicios de cuidados alternativos en instituciones.

Cuestiones como cubrir los derechos alimentarios, (los cuales comprenden alimentación y nutrición, habitación, educación, vestido, atención médica y psicológica preventiva y recreación); ser registrados; cubrir la educación; un entorno afectivo que los proteja de toda forma de violencia; educación en las nuevas tecnologías, y en valores fuera de prejuicios (art. 89) son delegados completamente a quienes ejercen el cuidado de las niñas y niños, sin enunciar jurídicamente responsabilidades del Estado hacia estas instituciones o familias que adquieren el cuidado de éstos. Al igual que en algunas Leyes nacionales, el Estado mantiene un rol de evaluador y supervisor, más que un garante del derecho que colabore de manera directa en la protección y satisfacción de necesidades en el cuidado cotidiano.

#### b) Ley de cuidados alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal

Esta Ley entra en vigor el 10 de marzo del 2015 con el objetivo de regularizar las formas de acogimiento alternativo que se ofrecen en la Ciudad de México. Esta Ley regula modalidades de acogimiento de carácter familiar, así como los servicios que son

prestados por las instituciones públicas o privadas, y a su vez establece de manera específica las responsabilidades de las dependencias públicas de la entidad con relación a las y los niños en situación de abandono y que han de encargarse de su protección.

Además de ser el instrumento jurídico más reciente en la materia, es también uno de los primeros que se crea con base en lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño y en las Directrices de Cuidado Alternativo. En ella se plasman algunos de los principios encomendados por los tratados internacionales respecto a la prestación de servicios de acogimiento en instituciones, como su regulación, pronta restitución de derechos, capacitación de los quienes realicen la prestación de servicios de cuidado o bien de quienes hagan cumplir esta Ley, la prestación de servicios gratuitos, seguimiento de quienes han pasado por estos tipos de cuidado, así como la elaboración de los lineamientos para un proceso de desinstitucionalización.

Otro de los elementos importantes que se plasman en esta Ley es la asignación de recursos para garantizar los derechos de las y los niños que se encuentren en estas instituciones y a su vez permitir así el mejoramiento de este tipo de cuidado, pese a que en todo momento se da prioridad a la prevención de la separación del niño del seno familiar, o bien, a la integración a una modalidad de acogimiento de tipo familiar.

Asimismo, esta es una de las primeras Leyes que menciona de forma puntual a las dependencias que deben de implicarse en el cuidado de las y los niños sin cuidado parental, enunciando las competencias que le corresponden en la práctica. De esta manera, el cuidado de las y los niños en situación de desamparo se vuelve una cuestión que involucra a las autoridades de distintas instituciones, dejando atrás aquella visión en la que únicamente las Procuradurías para la Protección de la Familia y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia eran las encargadas para el cuidado y protección de esta población. A continuación se muestran las autoridades que deben de involucrarse y las responsabilidades que adquieren cada una de ellas en esta Ley.

**Cuadro 6. Responsabilidades de las diversas Secretarías respecto a lo señalado en la Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal en relación al cuidado de tipo residencial**

Dependencia	Funciones señaladas en la Ley
Secretaría de Desarrollo Social (artículo 9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Diseñar, ejecutar y evaluar políticas para fortalecer los servicios de acogimiento residencial que brindan instituciones públicas, sociales y privadas”.</li> <li>• “Evaluar y fortalecer los criterios para otorgar financiamiento a instituciones de la sociedad civil que brinden servicios de acogimiento, involucrando para ello, a las instancias de gobierno que sean necesarias”.</li> </ul>
Secretaría de Salud (artículo 10).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Proporcionar servicios de salud gratuitos a los miembros de las familias e instituciones públicas, sociales o privadas de cuidados alternativos”.</li> <li>• “Notificar a las autoridades competentes, los casos en que se proporcione atención médica a niñas, niños o adolescentes que presenten lesiones u otros signos que presumiblemente se encuentren vinculados a la comisión de hechos ilícitos”</li> <li>• “Proporcionar la información de los temas de educación sexual, reproductiva, planificación familiar y enfermedades de transmisión sexual, a las familias e instituciones públicas, sociales y privadas que brinden los cuidados alternativos”.</li> <li>• “Elaborar programas de nutrición y difundir información para recomendar hábitos alimenticios correctos al interior de las instituciones de cuidados alternativos”.</li> </ul>
Secretaría de Educación (artículo 11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Apoyar a las familias e instituciones de cuidados alternativos (...) permanencia y resultados satisfactorios en la educación de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en ellos”.</li> <li>• “Garantizar el ingreso a las instituciones educativas, de las niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo aplicando en todo momento el principio pro persona, el interés superior del niño y el de no discriminación”.</li> <li>• “Detectar situaciones de desprotección que atenten contra los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes”.</li> </ul>
A la Secretaría de Protección Civil (artículo 12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Expedir el Dictamen de Riesgo a las instituciones aspirantes a proveer cuidados alternativos que soliciten su registro, en la cual se exprese que las instalaciones cuentan con todas las medidas de seguridad previstas en la presente y demás leyes aplicables”.</li> <li>• “Asesorar en la elaboración de los programas internos de protección civil en las instituciones de cuidados alternativos”</li> <li>• “Otorgar apoyos a las instituciones de cuidados alternativos para que puedan cumplir con los programas</li> </ul>

	<p>de protección civil”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Fomentar el cumplimiento de los programas internos de protección civil en las instituciones de cuidados alternativos”.</li> </ul>
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (artículo 13)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Colaborar de manera conjunta con el Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento en la elaboración de los protocolos internos de supervisión y vigilancia de las modalidades de acogimiento residencial”.</li> <li>• “Desarrollar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, programas de intervención psicológica y educativa con las familias de origen en tanto se desarrollan las medidas de acogimiento, buscando la reincorporación de las niñas, niños y adolescentes a sus propias familias”.</li> <li>• “Brindar el seguimiento social y asistencia y patrocinio jurídico en cualquiera de las modalidades de acogimiento descritas en la presente Ley”.</li> <li>• “Administrar y operar las instituciones de cuidados alternativos que le sean adscritas”.</li> </ul>
Instituto para la Asistencia e Integración Social (artículo 14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Administrar, operar y vigilar a las instituciones de cuidados alternativos que le son adscritas”</li> <li>• “Emitir los lineamientos para el funcionamiento y operación del Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento”.</li> <li>• “Celebrar convenios de coordinación, cooperación y concertación en la materia con instituciones públicas, sociales y privadas, nacionales e internacionales”.</li> </ul>
Junta de Asistencia Privada (artículo 15).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Procurar el fortalecimiento de las instituciones de asistencia privada que presten servicios de cuidados alternativos”</li> <li>• “Realizar las visitas de supervisión, vigilancia y seguimiento respecto de las instituciones de asistencia privada que presten servicios y/o cuidados alternativos a niñas, niños y adolescentes”.</li> <li>• “Vigilar que las instituciones de asistencia privada observen cabalmente los ordenamientos de esta Ley, así como los lineamientos, protocolos y reglamentos expedidos por el Comité Técnico y el Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento, así como los demás ordenamientos aplicables”.</li> <li>• “Supervisar el manejo de los recursos económicos de las instituciones de asistencia privada que brinden servicios de cuidados alternativos”.</li> </ul>

<p>Procuraduría General de Justicia (artículo 16).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Participar en la celebración de las visitas de supervisión y/o inspección, a las que sea invitada por parte del Comité Técnico o el Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento, en el ámbito de su competencia.</li> <li>• “Iniciar las investigaciones derivadas de las denuncias y/o querellas que presente el Comité Técnico o el Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento, como consecuencia de las visitas de supervisión o inspección, según sea el caso, y determinar lo que en derecho proceda”</li> <li>• “Facilitar el apoyo técnico legal y de consulta para el seguimiento correspondiente a las averiguaciones previas que en su caso se deriven de las visitas de supervisión o de inspección, según corresponda”.</li> <li>• “Hacer del conocimiento del Comité Técnico o del Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento, cuando por cualquier otro medio detecte o tenga conocimiento de irregularidades en el funcionamiento de las instituciones que brinden servicios de acogimiento.</li> </ul>
<p>Asamblea Legislativa (artículo 18)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar el presupuesto para la aplicación de la presente Ley.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base a la Ley de Cuidados Alternativos para niñas, niños y adolescentes del Distrito Federal.

Otra de las innovaciones que hace esta Ley es que define de manera clara que el tipo de cuidado residencial debe de emplearse como último recurso y sólo bajo varias circunstancias enmarcadas en el artículo 40, entre las que se incluyen: evitar el alojamiento de niños menores de seis años: sólo solicitar el servicio en aquellas instituciones que presten servicios de alta calidad; que el servicio se preste en entornos pequeños; que cuenten con un reglamento emitido por el comité de supervisión, vigilancia y seguimiento.

Además, menciona que las instituciones que brinden este servicio están obligadas a estar registradas y a contar con autorización, supervisión y vigilancia de las autoridades competentes. Asimismo, atribuye al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia la responsabilidad de realizar acuerdos y convenios con estas instituciones que brinden servicios de cuidado alternativo, de manera que están sujetas a cumplir con requerimientos que deberían de mejorar la calidad del cuidado.

#### c) Código Civil del Distrito Federal

La publicación de la Ley de cuidados alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal (2015), trajo consigo modificaciones al Código Civil del Distrito Federal, en los que se realizan los ajustes necesarios para homologar los criterios respecto a la prestación de servicios de cuidado en instituciones residenciales. Al respecto, a este instrumento jurídico se le hacen las siguientes modificaciones: En el artículo 492, señala “La Ley coloca a los menores de edad en situación de desamparo bajo la tutela de la institución autorizada que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores”; así mismo en el artículo 494 A define al acogimiento como: “la acción de asumir de manera temporal el cuidado y atención integral del menor de edad en situación de desamparo en estricto respeto a los derechos humano”. Por último, en el artículo 493 menciona que son los encargados de las casas de asistencia privada u organizaciones civiles los responsables la tutela de éstos con arreglo a las leyes, solo con limitantes de cuando se trate de violencia familiar, en los que sólo se contará con los cuidados y atención de los menores de edad.

Es importante hacer mención de este código y de sus modificaciones debido a que de ella emanan diversas responsabilidades que son mencionadas en el marco jurídico nacional e

internacional con respecto a la niñez, debido a que al brindarle a estas asociaciones la figura de tutores se les da de manera inmediata las obligaciones de vigilancia de los derechos de estas niñas y niños, así como la responsabilidad de que estos se cumplan en la cotidianeidad, sin que se observe que esto depende a su vez de los recursos, tanto materiales y humanos con los que cuentan estas instituciones. Si bien el Código es claro que las personas menores de edad sólo podrán ser enviadas a instituciones que estén previamente autorizadas, hay que tomar en cuenta que el ejercicio de estos derechos seguirá dependiendo de los recursos con los que cuenten éstas.

## **2.2. Arquitectura institucional para la atención de las y los niños sin cuidado parental**

Las condiciones de atención a la niñez y a la adolescencia en situación de abandono no dependen únicamente del marco normativo nacional, internacional y local, sino también de las instituciones en cuyas responsabilidades recae el cumplimiento y protección de dichos derechos. Como se puede observar, existen tres condiciones que influyen en la conformación actual de las instituciones para la protección de niñas y niños sin cuidados parentales, la primera de ellas es la conformación histórica de estas instituciones, misma que se abordó en el primer capítulo, y la otra el marco.

Sin embargo, las instituciones que se encargan de la protección de la niñez dependen de la función que se les asignen, así como de la manera en la que los recursos materiales y humanos son asignados para el cumplimiento de las mismas. Asimismo, las condiciones de protección y desarrollo a las que tenga acceso esta población están determinadas en gran medida por las opciones institucionales a las que tengan acceso, mismas que están ligadas a la importancia que brinden las autoridades a la problemática aquí analizada. El análisis de esa estructura organizacional, así como la conformación de la asignación de recursos y la importancia que adquiere la niñez en la administración como nación son precisamente los objetivos planteados en este apartado.

### 2.2.1 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Uno de los ejes institucionales que tienen en sus manos unas de las mayores responsabilidades y funciones para garantizar el cuidado y protección de las y los niños y adolescentes sin cuidados parentales en México es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y sus instituciones en cada una de las entidades federativas y municipios. Esta institución concentra en sí misma el 9.7% de las actividades de asistencia social en el país (INEGI, 2016), y es la única dependencia pública autorizada jurídicamente para brindar servicios de institucionalización y canalización a casas hogar a la población que se encuentra en situación de abandono.

De acuerdo a la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, este Sistema es el responsable de proteger a la población menor de edad que se encuentren restringidos o vulnerados (art.120), así como de otorgar las medidas de protección de aquellos niños que hayan sido separados de sus familias por resolución judicial, y de vigilar que de tratarse de una medida brindada por un centro de asistencia social esta separación se sea lo más corta posible (art. 26), así como de autorizar a las instituciones que brindan estos servicios para su funcionamiento (art. 120), o bien de revocar estos permisos en caso de que estas incurran en actos contrarios al interés superior del niño (art. 33). Asimismo se le asignan las funciones de autorizar, registrar, certificar y supervisar por medio de las Procuradurías de Protección a los centros de asistencia social (art. 112) y; promover la formación, capacitación y profesionalización del personal de las instituciones vinculadas con la protección y restitución de los derechos de los niños (art. 120). A su vez es la única institución que tiene a su cargo instituciones gubernamentales de alojamiento como casas hogares y casas cunas para el cuidado y protección de las y los niños en situación de desamparo.

### 2.2.2 Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

El Sistema Nacional de Protección Integral surge por mandato de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como un ente que busca articular las acciones

de diversas instituciones gubernamentales para garantizar el ejercicio de los derechos de las y los niños y adolescentes enmarcados en la mencionada Ley. Este es definido como el “Conjunto de órganos, entidades, mecanismos, instancias, leyes, normas políticas, servicios y presupuestos a nivel nacional, local y municipal orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas y reparar el daño ante la vulneración de los mismo” (Cámara de diputados, 2015). A su vez está integrada por la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Educación, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, Telecomunicaciones y Transportes, así como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Fiscalía de la República.

### 2.2.3. Instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles.

Diversos informes presentados en el apartado anterior dan cuenta de que el cuidado de las niñas, niños y adolescentes en el país se encuentra a cargo de instituciones de carácter privado y social principalmente. Estas instituciones que ofrecen el servicio de cuidados parentales tienen diversas características i. no dependen del gobierno; ii. no actúan guiadas por un afán de lucro individual y privado, iii. no realizan ningún tipo de proselitismo político o religioso y; iv. dirigen su acción a favor de una causa de interés común a lograr en el corto, mediano o largo plazo (Calvillo y Favela, 2004).

Como se pudo observar en el capítulo anterior en el apartado sobre las condiciones del cuidado alternativo en instituciones en México, el 69% de la atención que involucran el alojamiento, cuidado y protección de personas se lleva a cabo por asociaciones civiles, a esto se le puede agregar el 9.8% son asociaciones de asistencia o beneficencia privada, 1.6% asociaciones religiosas frente a un 9.7% que se encuentran bajo la administración de instituciones públicas (INEGI, 2016).

Gran parte de las instituciones que brindan algún tipo de asistencia sobretodo de tipo residencial son de carácter privado. De esta manera se puede observar la importancia que adquieren las organizaciones de este tipo en la prestación de servicios, pero sobre todo en la protección de esta población. Es importante resaltar que, aunque este censo no da cuenta de manera específica de las condiciones en las que realizan sus funciones

estas instituciones, sí ofrece un panorama para conocer de manera amplia a los actores que intervienen en la atención a grupos vulnerables en el país y la manera en la que quedan distribuidas las funciones de cuidado y protección de esta población.

El censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el 2016 arroja además que el 58.4% de estos centros adquieren recursos por donaciones de particulares, 57.6% por cuotas de familiares, 41.2% por apoyos del gobierno, 31.66% por empresas o fundaciones y el 29% por agrupaciones religiosas.

Este censo, si bien cuenta con diversas limitaciones metodológicas, ofrece un acercamiento sobre la forma en la que se lleva a cabo la asistencia social en el país. En su mayoría, las y los niños y adolescentes sin cuidados parentales se encuentran en instituciones privadas, las cuales en su mayoría se sostienen gracias a donaciones particulares, cuestión que se relaciona, tal como se abordó en el primer capítulo a una lógica asistencial y donataria de brindar servicios a las poblaciones vulnerables.

#### 2.2.4. Plan Nacional de Desarrollo y el apartado de Asistencia Social

De manera sexenal cada administración federal da a conocer las líneas que han de regir las acciones gubernamentales, las políticas y los programas institucionales por medio del Programa Nacional de Desarrollo. La administración actual incluye las siguientes líneas de acción como prioritarias en sus políticas: paz y seguridad, inclusión, educación, prosperidad o desarrollo productivo y responsabilidad global. La atención a grupos en situación de vulnerabilidad y los planes y programas relacionados con el desarrollo social se incluyen en el apartado 2, correspondiente a la línea de “México Incluyente”.

De acuerdo al documento emitido por el Gobierno de la República (2013), esta línea se centra en “abatir las carencias alimentarias, acceso a la educación, acceso a la salud y vivienda digna”. Pese a ser el único apartado en el que se habla de la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad, exclusión y desigualdad y en atender a sectores de la población que se encuentra privada de derechos sociales, realmente es poco lo que se menciona sobre la atención brindada de manera específica a las niñas, niños y adolescentes, y la mención sobre situaciones específicas como la situación de abandono de esta población es prácticamente nula. Las acciones de atención a grupos vulnerables

se centran en cuestiones vinculadas con mejorar las condiciones de alimentación de la población, asumiendo que esto puede conducir a su vez a la disminución de la desigualdad. A su vez incluye apartados relacionados con el acceso a la educación, a la salud, a la seguridad social y a una vivienda digna.

Lo mismo sucede con las líneas de acción enmarcadas en el Plan para cumplir con cada uno de los objetivos y las estrategias de acción, mismas que se centran en la seguridad alimentaria, en la búsqueda del desarrollo de capacidades para aumentar la calidad de vida y la capacidad productiva, mejorar los sistemas de registros de identidad de las personas, generar esquemas de desarrollo comunitario y en la promoción de los pueblos indígenas así como la protección de las personas con alguna discapacidad.

Únicamente en la estrategia 2.2.2 enuncia: “Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población” se hace mención a la atención especializada a la niñez, en donde menciona en su primera línea de acción “Promover el desarrollo integral de los niños, niñas, particularmente en materia de salud, alimentación y educación, a través de la implementación de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil”. Otro de los puntos relacionados con la protección y atención a derechos es el 2.4, titulado “Ampliar el acceso a la seguridad social”, que en su estrategia 2.4.1 incluye “Proteger a la sociedad ante eventualidades que afectan el ejercicio pleno de sus derechos sociales” y agrega en su cuarta línea de acción “Apoyar a la población afectada por emergencias u otras situaciones adversas, mediante la responsabilidad compartida entre la sociedad y el Estado”.

Respecto a este documento, en el 2014 se realizó la primera evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (Secretaría de Gobernación, 2014). en el cual se hace mención de manera específica las acciones que han tomado las políticas y programas respecto a la atención de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental. Entre sus líneas se redacta: “(...) los servicios de asistencia social que se brindaron a las familias, menores de edad sin cuidados parentales y adultos mayores en situación de desamparo, se llevaron a cabo en casas hogar, casas cuna, albergues y centros gerontológicos y casas de medio tiempo, espacios en los que se proporcionó asistencia integral que comprende alimentos, atención médica, psicológica y de trabajo social, así como de actividades culturales, recreativas y sociales”. Asimismo, el documento menciona que se brindó capacitación a las personas que trabajan con estos grupos en situación de vulnerabilidad, sin embargo, no menciona

si estos servicios se ofrecieron únicamente a las instituciones de carácter público o se incluyeron también a las instituciones de carácter social y privado.

Respecto al objetivo 2 del Plan Nacional de Asistencia Social “Salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes y coordinar acciones que contribuyan al respeto, protección, atención y ejercicio efectivo de los mismos” se da cuenta de la cantidad de niños sin cuidado parental que fueron atendidos, así como el tipo de atención que recibieron. En el periodo del 2013 al 2014, un total de 5 734 niñas, niños y adolescentes regularizaron su situación jurídica; 5 898 fueron integrados a sus familias y 9 482 fueron institucionalizados por maltrato. Asimismo, el informe da cuenta de la implementación de Residencias juveniles para egresados de casas hogar entre 18 y 24 años (Secretaría de Gobernación, 2014, pp. 5-7).

#### 2.2.5 Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA)

Este programa surge por mandato de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y tiene como objetivo establecer los lineamientos y acciones específicas que orienten la política pública en temas de niñez y a su vez pongan en marcha la aplicación de la mencionada Ley.

En relación a la protección a niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, se enuncia la estrategia 4.2. Fortalecer los entornos familiares, disminuir la institucionalización de niñas, niños y adolescentes, homologar procedimientos de adopción y regularizar los Centros de Asistencia Social (pp. 69- 70). Esta estrategia se compone de las siguientes líneas de acción:

- 4.2.1. Promover políticas y programas de prevención de separación innecesaria de la familia, considerando los procesos de adopción como última opción.
- 4.2.2. Desarrollar modalidades de cuidados alternativos, incluyendo el acogimiento familiar por familiares, familias ajenas, cuidado residencial y adopciones.
- 4.2.3. Generar mecanismos de colaboración con las entidades federativas, que permitan la homologación de procedimientos de adopción nacional e internacional.
- Garantizar el ISN en todos los procedimientos de adopción.

- 4.2.5. Impulsar a nivel nacional la erradicación de adopciones entre particulares.
- 4.2.6. Garantizar el cumplimiento de los criterios para la autorización, registro, certificación y supervisión de los CAS y otros.
- 4.2.7. Impulsar la creación de grupos interinstitucionales para la homologación de criterios, la supervisión coordinada de los CAS y otros.
- 4.2.8. Establecer directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de niñas, niños y adolescentes en CAS y otros.
- 4.2.9. Armonizar, de manera coordinada, la normativa, servicios, supervisión y registros de los CDII, bajo el ISN.

Aunado a esto, en el objetivo 4 se hace mención de las condiciones que son consideradas como necesarias de “protección especial, en las que se incluye aquellas niñas, niños o adolescentes cuya situación familiar que restrinjan el ejercicio de sus derechos” (p.70).

#### 2.2.6 Sobre la asignación del presupuesto.

La asignación de presupuesto público es un elemento clave para garantizar el ejercicio de los derechos de la niñez. Tal como se abordó al inicio de este apartado, el presupuesto no sólo implica una cuestión de asignación de recursos, sino también refleja las prioridades políticas de un Estado. La obligatoriedad de destinar recursos a programas que impliquen en sí mismos la protección de niñas, niños y adolescentes toma un carácter de obligatoriedad a partir de la reforma a la Carta Magna del 2011 en la que los tratados internacionales adquieren un rango constitucional. Con lo enunciado en la Convención sobre los derechos del niño, que en su artículo cuarto exhorta a los Estados a asignar el máximo de sus recursos posibles en la protección a esta población. Aunado a estas disposiciones emanadas del derecho internacional, en México desde el 2012 se cuenta con un anexo transversal sobre presupuesto centrado en la niñez, en el que se busca que la planeación del presupuesto de egresos de la federación se base en el interés superior del niño.

Sin embargo, respecto a las condiciones presupuestales respecto a la niñez en México, sobre todo en aquellas vinculadas a la protección de aquellos que se encuentran en situación de abandono, o en problemáticas severas de vulnerabilidad dista mucho de cubrir las necesidades de esta población o de cumplir con lo que enuncian los tratados

internacionales. De acuerdo a un informe realizado por UNICEF menciona que, pese a que la inversión del país en la niñez es mayor que la que se realiza en otras naciones, esta se centra en actividades como educación y salud, siendo insuficiente para otras problemáticas vinculadas a la vulnerabilidad de este sector. Al respecto el informe menciona:

El análisis muestra que en el periodo del 2008-2011 la inversión pública promedio en la infancia representó casi el 6% del Producto Interno Bruto y aproximadamente un tercio del gasto programable total a nivel federal (...) así mientras que ocho de cada diez pesos que el Gobierno Federal destina en su presupuesto a niños y adolescentes se invierten en las áreas de salud y educación, resulta insuficiente la inversión en aquellos programas destinados a garantizar el derecho de los niños a la protección contra todo tipo de violencia, abuso o explotación, así como a promover su participación en las decisiones que les afectan (UNICEF, 2011, p. 5).

Esta forma de asignar el presupuesto se mantiene en la actual propuesta para el gasto presupuestal del 2016, pues aunque los recursos destinados a la niñez desde el 2012 al 2015 se ha incrementado en un 6.6% de manera anual, este sigue invirtiéndose de manera prioritaria en acciones vinculadas a la salud, educación y desarrollo social (Senado de la República, 2016). Es importante resaltar que, durante la presentación de la propuesta del presupuesto de egresos del 2016, se observaron diversos recortes en comparación con el año anterior respecto a rubros centrales para la atención de esta problemática, como el desarrollo social, educación y salud.

De manera particular, el informe anteriormente citado hace mención de diversos programas federales, de los cuales se eligieron para su análisis aquellos que de manera directa pueden contribuir a la protección de las y los niños y adolescentes sin cuidados parentales. El primero de los datos que es necesario resaltar es que, durante este año, pese a que la Ley General de Derechos de niñas, niños y adolescentes enuncia la conformación de un Sistema de Protección Integral para la Niñez y su respectiva Secretaría Ejecutiva, en el presupuesto no se señala ninguna asignación para que estos queden conformados.

Respecto a la asignación de recursos exclusivos para la asistencia social, se mencionan en el rubro correspondiente a la salud el programa "Servicios de asistencia social

integral", al cual se le entregaron \$354 301 731 pesos mexicanos. Este programa incluye los servicios de atención en casas cuna, casas hogar para niños, casas hogar para ancianos, centros gerontológicos y campamentos recreativos en los que se proporciona alimentación, alojamiento, y servicios médicos, psicológicos y jurídicos en centros pertenecientes al SNDIF (2016).

Como se puede observar, las casas hogar y los centros que son atendidos bajo la administración estatal contemplan en sí mismos la asignación de recursos de acuerdo a la cantidad de niñas y niños que se encuentran bajo este tipo de cuidados. Pese a esto, es sabido que la mayoría de las personas menores de edad que se encuentran sin cuidado parental se encuentran bajo el cuidado de instituciones de carácter privado o social. Para el apoyo a estas instituciones únicamente se encontraron los programas "Programa de Coinversión Social" y "Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil", mismos que buscan dirigir recursos a estas instituciones a las que les son derogados el cuidado de esta población.

Cabe mencionar que estos recursos no se dirigen únicamente a casas hogar, sino también a asociaciones civiles, instituciones de educación superior y centros de investigación, de manera que la posibilidad de acceder a estos recursos se vuelve aún más aleatoria. Otro de los puntos importantes es que estos apoyos están sujetos a las normas de operación de las instituciones, así como a la disponibilidad y no se otorgan de manera constante, por el contrario, se asignan de manera esporádica a las instituciones que han sido seleccionadas. Al observar la asignación presupuestal propuesta para el ejercicio fiscal de este año se observa que este fondo fue uno de los que ha sufrido un mayor recorte. Al respecto, el documento realizado por el Senado de la República señala:

"Al realizar esta tarea nos encontramos con que, la asignación presupuestal de cada uno tiene propósitos distintos, en el primero el presupuesto se autoriza en partidas presupuestales del grupo de Subsidios (4000) y el segundo, en partidas de gastos de operación y mantenimiento (capítulos 1000 y 3000). A lo anterior se suma, el hecho de que dicha asignación sufrió un impacto presupuestal negativo, de 92 millones de pesos en el caso del PCS, respecto de 2015 y la desaparición de 48 millones de pesos del Programa F001" (Senado de la República, 2016).

Así, la falta de una asignación constante de recursos para las asociaciones privadas o civiles que atienden a la población en situación de vulnerabilidad, entre las que se incluyen las y los niños sin cuidado parental provoca que el cuidado de los mismos dependa de las capacidades con las que cuenten estas instituciones de obtener o gestionar recursos, ya sea materiales o humanos. Los recursos con los que cuentan los cuidadores se encuentran estrechamente ligados con el acceso a bienes y servicios de los que pueda hacer uso esta población, de manera que se vuelve un factor importante para la garantía y el ejercicio de algunos derechos. El acceso y la calidad de la alimentación, el tipo de vivienda en la que se encuentran alojados, la vestimenta, la educación y los insumos necesarios para educarse se vuelven una cuestión vinculada más a las cuestiones de beneficencia y caridad y no como un derecho por el cual vigila el Estado, como se explicaba en el apartado anterior.

De esta manera, las diferencias entre las leyes nacionales y aquellas de carácter local se amplían al no contar con una homologación de las responsabilidades del Estado, aunque es necesario reconocer que después de la reforma constitucional del 2011, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de manera particular en la Ciudad de México con la Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal se han logrado grandes avances para armonizar los elementos legislativos que rigen el cuidado de esta población.

Sin embargo, en las Leyes que rigen el Sistema Nacional de Salud y a su vez que dan forma a la asistencia social en el país, se observa como aún no se ha logrado desvincular el cuidado y la protección a niñas, niños y adolescentes de las instituciones de la sociedad civil, de carácter privado, o bien de carácter religioso. Esta situación se agrava al darse cuenta que estas instituciones funcionan gracias a la obtención de recursos propios por medio de donaciones o rifas, cuestiones vinculadas a ingresos no seguros, lo que pone en riesgo el acceso continuo y constante a recursos, bienes y servicios de la población que se encuentra en ellas.

De igual manera, la revisión de programas y presupuestos se ve aún la falta de compromiso gubernamental con los grupos en situación de vulnerabilidad al no destinar recursos para la consolidación del Sistema Nacional de Protección Integral de niñas, niños y adolescentes, y al reducir los recursos destinados a las instituciones que contribuyen al cuidado de estos sectores de la población. Estas condiciones amplían de manera considerable los riesgos de quienes se encuentran en situación de abandono y

vulnerabilidad al no contar con recursos ni con instituciones capaces de brindar alternativas para enfrentar estas problemáticas. A manera de conclusión, es necesario observar esta desarticulación y la falta de asignación de recursos, tanto materiales como humanos como una manera de aumentar el riesgo y situaciones de vulnerabilidad de la población que se encuentra en casas hogares en el país. Al respecto, Mario Luis Fuentes (2015) menciona que una de las fuentes de los nuevos riesgos sociales es la desprotección jurídica e institucional. Al respecto escribe:

(esta desprotección) sitúa a las personas y a miles de familias en situaciones límite (...) Aunado a la insuficiencia e incapacidad real de las instituciones para garantizar los derechos sociales de todas y todos, se encuentra un marco jurídico para las garantías sociales desarticulado, y sin las consideraciones necesarias para dotar a las instituciones de las capacidades para cumplir con lo que las propias leyes mandan (Fuentes, 2015).

Mientras las reformas y las nuevas leyes no influyan en la modificación de las prácticas institucionales históricamente construidas, sostenidas con base en donaciones, ni modifiquen la relación entre el Estado y los grupos vulnerables se seguirán perpetuando los riesgos sociales hacia esta población, al no contar con recursos constantes que permitan la satisfacción de necesidades, así como el acceso a servicios que permitan el ejercicio pleno de derechos.

### **Capítulo III.**

## **Vulnerabilidad y riesgo en el sistema de protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales: un acercamiento teórico y metodológico**

---

### **3.1. El papel del Estado en la reproducción del riesgo y la vulnerabilidad de la niñez sin cuidados parentales**

La institucionalización de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, tal como se abordó en los capítulos anteriores, conlleva en sí misma efectos en el desarrollo de esta población que es dirigida a estas formas de cuidado. Las consecuencias son diversas y dependen de factores que van desde la edad del niño, los años de institucionalización y la forma en la que las instituciones llevan a cabo el cuidado de la población que atienden. Sin embargo, se ha observado que en países latinoamericanos, como es el caso de México, existe un factor que acentúa aún más las consecuencias negativas del cuidado de la niñez institucionalizada: las condiciones en las que operan estas instituciones en nuestros países (RELAF, 2016).

Estas condiciones en las que operan las instituciones de acogimiento están íntimamente ligadas al Estado y las instituciones gubernamentales encargadas del cuidado de la niñez en situaciones de vulnerabilidad, pues es en quien recae la responsabilidad de garantizar opciones de cuidados alternativos adecuadas para estos niños y niñas en situación de abandono, así como vigilar, supervisar y evaluar las condiciones en las que éstas realizan sus funciones y destinar el máximo de los recursos posibles para asegurar el goce y ejercicio de derechos de esta población. Sin embargo, pese a que México ha ratificado su compromiso con el cumplimiento de estándares internacionales para la protección de la población sin cuidados parentales, la realidad en la que viven estas niñas, niños y adolescentes dista aún de ser la adecuada.

El objetivo de este capítulo es abordar la relación entre el Estado y la reproducción de condiciones de vulnerabilidad y riesgo de la niñez institucionalizada en casas hogares. En la primera parte se analizarán las evaluaciones que se le han hecho al Estado Mexicano sobre sus obligaciones con respecto a esta población, asimismo, se expondrán casos específicos que han llevado a la población interna en casas hogares a sufrir violaciones a sus derechos humanos, y cómo el Estado mexicano ha sido colocado en el centro de las acusaciones por parte de las Comisiones de Derechos Humanos en diversos niveles por

haber sido un agente que contribuyó a causa de sus omisiones para que estos delitos pudieran realizarse, y se concluirá el primer apartado con los fundamentos teóricos que relacionan el sistema de protección social del Estado mexicano con la producción y reproducción de riesgos y vulnerabilidades en la población atendida.

### 3.1.1 Evaluaciones al Estado mexicano en relación al cuidado de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental en instituciones

Existen muy pocas evaluaciones al Estado mexicano en relación a los servicios que brindan a las niñas y niños sin cuidados parentales. Pocas instituciones que han enfocado sus esfuerzos a hacer observaciones y recomendaciones específicas al Estado y sus instituciones, entre estas resaltan el Comité sobre los Derechos del Niño, la Red Latinoamericana de Acogimiento familiar, la Red por los Derechos de la Infancia y Aldeas Infantiles SOS. Sin embargo, pese a que la información respecto al tema es escasa, es necesario resaltar que en su mayoría estos documentos coinciden en el papel que el Estado mexicano juega en la vulnerabilidad y riesgo de esta población.

Una de las primeras evaluaciones que se han realizado al país en relación a la niñez sin cuidados parentales fue emitida por el Comité de los Derechos del Niño, así como los informes que el Estado mexicano envió al mismo sobre la situación de la niñez en el país. Estos documentos ofrecen una visión de los cambios y de las problemáticas que han permanecido desde la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño hasta la actualidad.

Inicialmente, el informe emitido en 1998 se presenta inicialmente un México en el que la atención a la niñez en situación de abandono es brindada principalmente por instituciones públicas y privadas en las que se albergaba a esta población bajo un esquema de atención masiva. El informe menciona en el párrafo 225:

En el Distrito Federal, el DIF cuenta con dos casas cuna, dos casas hogar y dos internados que tienen capacidad para atender a 1.100 menores. Asimismo, cada estado del país cuenta con casas cuna y albergues para menores en las ciudades más importantes del país, cuenta con un albergue temporal (con capacidad para 100 menores de 0 a 12 años), desconcentrado orgánicamente,

con autonomía técnica y subordinado jurídicamente al Procurador; en él se atiende institucionalmente a los menores durante un plazo prudencial mientras se les procura protección definitiva en instituciones públicas o privadas. Durante 1995 se atendieron 600 menores en este albergue (CDN, 1998).

El documento, pese a hacer alusión a las capacidades de recepción de estas instituciones para atender a la niñez en situación de desamparo, no hace mención a las condiciones en las que éstas operan, la manera en la que se financian, o bien sobre la forma en la que el Estado contribuye para garantizar la protección adecuada de quienes se encuentran institucionalizados. Otro de los elementos que deja sin precisar es el tiempo que implica el “plazo prudencial” en el que estos niños y niñas se encuentran en este albergue. Asimismo, se muestra cómo la institucionalización se define como una opción “definitiva” y no exclusivamente temporal a la pérdida de cuidados, al especificar que la estancia en el albergue del Distrito Federal atiende a la población mientras se les “procura protección definitiva en instituciones públicas o privadas”.

Otro de los elementos que se observan en el informe es que únicamente se da cuenta de la población albergada en instituciones del Estado, sin mencionar aquella atendida por la iniciativa privada o social. Este documento menciona que en el periodo de 1991 a 1995 a nivel nacional se atendieron en las casas cuna y casas hogar de DIF a un total 4, 397 niños, a quienes se les brindaron los servicios de albergue, alimentación y vestido, entre otros servicios profesionales, así como capacitación académica y profesional. Por el contrario, en el caso de las niñas y niños que eran canalizados a instituciones privadas o sociales no se hace mención, ni del número de niños institucionalizados, ni de los servicios que recibían.

Como respuesta a este informe presentado por el Estado mexicano, el Comité de los Derechos del Niño en 1999 recomendó al Estado Mexicano ofrecer otras alternativas de cuidado de tipo familiar, como la adopción, o bien los hogares de guarda. De igual manera, el Comité puso un énfasis especial en las cuestiones vinculadas con la vigilancia y evaluación de las casas hogares. Ante esto, el texto señala:

El Comité recomienda también que el Estado Parte refuerce su sistema de vigilancia y evaluación para garantizar el buen desarrollo de los niños que viven en instituciones. El Comité insta al Estado Parte a que siga adoptando medidas

para reexaminar periódicamente el internamiento y el trato que reciben los niños de conformidad con el artículo 25 de la Convención (CDN, 1999, p. 6).

Sin embargo, pese a las recomendaciones emitidas, la situación de la niñez en instituciones no ha dejado de ser similar por lo menos en lo presentado en los últimos informes, puesto que en el 2006, siete años después de haber emitido el documento anterior, el Comité reiteró su preocupación sobre la situación en las que se encontraba esta población, ante la falta de información sobre la cifra exacta de niños institucionalizados, las condiciones en las que estos viven, así como por la falta de supervisión por parte del Estado, por lo que volvió a recomendar la búsqueda de otros tipos de tutela para esta población (CDN, 2006).

Las situaciones a las que hacen mención las recomendaciones anteriormente señaladas no han dejado de estar presentes en las evaluaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado mexicano, de tal manera que en la últimas observaciones presentada en el año 2015 vuelve a hacerse mención de cuestiones como la persistencia de la institucionalización como principal forma de atención ante la pérdida de cuidados parentales y el desconocimiento de la cantidad de niñas y niños que se encuentran privados de un entorno familiar. Por otra parte, estas observaciones hacen un énfasis especial en la falta de una supervisión adecuada a las instituciones de cuidado alternativo por parte del Estado, retomando casos representativos en los que se violentaron los derechos de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, como Casitas del Sur en el Distrito Federal y La Gran Familia en el Estado de Michoacán.

Ante estos casos el Comité enfatizó nuevamente en las recomendaciones de recopilar datos sobre las y los niños y adolescentes que se encuentren en estas modalidades de acogimiento, la revisión periódica de sus casos, la supervisión de la atención que se le brinda a esta población, así como la asignación de recursos suficientes a las instituciones encargadas de llevar a cabo los registros y supervisiones a estas casas hogar, resaltando también la necesidad de capacitar al personal que trabaje en instituciones de cuidado (CDN, 2015).

Como puede observarse, de manera general las condiciones de riesgo que se presentan hoy en día en las instituciones de acogimiento han sido advertidas por las evaluaciones internacionales en diversas ocasiones, sin que estas hayan logrado los cambios que se requieren para lograr una protección, atención y cuidado adecuados de las niñas y niños.

Pese a eso, es necesario resaltar también que se han reconocido diversos avances en relación al tema, sobre todo en el ámbito legal con la publicación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Sin embargo, tal como se mencionó en apartados anteriores, la publicación de esta Ley es aún demasiado reciente como para notar los primeros impactos en la práctica, de manera que nos encontramos, en un momento coyuntural, aún muy prematuro para notar su impacto en la mejora en la atención, protección y garantía de los derechos de la niñez en el país.

Sin embargo, el punto que es más importante de resaltar de los informes elaborados por el Estado mexicano al Comité de los derechos del niño y viceversa, es que dejan muy en claro una relación que muchos de los informes mencionados en el primer capítulo no terminan de concretar: el funcionamiento de las instituciones de cuidado, y por ende, el cuidado de las niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental es responsabilidad y depende directamente del Estado, elemento que es primordial mantener en cuenta en el estudio de esta problemática.

A la par del informe presentado por el gobierno mexicano al Comité de los Derechos del Niño en 2014, la Red por los Derechos de la Infancia México realizó ese mismo año el “Informe alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México. Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, en el que también se realizó una evaluación de las condiciones en las que se encuentra la niñez sin cuidados parentales en instituciones en el contexto mexicano. El informe, al igual que el emitido por la Comisión de los Derechos del Niño, señala la ausencia de datos fidedignos que permitan conocer la cantidad de niñas y niños que viven sin cuidados parentales, lo que se traduce además en un desconocimiento de las condiciones de esta población en situación de vulnerabilidad. El informe advierte que la carencia de estas cifras “(...) contribuye a que éste (el Estado) no asuma su papel de garante y protector frente a las posibilidades alternativas de acogimiento familiar” (REDIM, 2014, pp. 19).

Otra de las condiciones de las que se hace mención que vulneran a esta población y que pone en evidencia este informe es que los estándares con los que funcionan las instituciones de acogimiento en el país no están homologados entre las diferentes entidades federativas, de manera que los lineamientos que permiten la prestación de un servicio adecuado varía de acuerdo a los criterios establecidos en cada Estado. Otra de las problemáticas que advierte es que las medidas de cuidado alternativo se limitan

principalmente a la institucionalización, sin desarrollar medidas de acogimiento de tipo familiar. Sin embargo, bajo los intereses de este capítulo, y sobre todo de esta investigación, la observación más importante que se señala en este documento es la necesidad de una política para la prevención de la separación de las niñas y niños de sus familias, así como de la ausencia de procedimientos de canalización específicos a las casas hogares, y la falta de información sobre las condiciones en las que operan las instituciones de acogimiento en el país, tal como cita:

A pesar de que el Estado reporta algunas acciones en materia de niñas, niños y adolescentes privados de su medio familiar, éste aún enfrenta serios desafíos para garantizar plenamente sus derechos. Entre estos se encuentran la ausencia de una política pública que prevenga la separación de niñas, niños y adolescentes de sus entornos familiares y comunitarios, ya que hasta ahora la única alternativa viable es la institucionalización; la ausencia de procedimientos expeditos de canalización a instituciones de acogida; la carencia de mecanismos de supervisión constante y sistemática sobre las instituciones de acogida, la ausencia de datos certeros sobre el número de instituciones de acogida en el país, sus características y el tipo de servicios que brindan, así como el número de niñas, niños y adolescentes que viven en las mismas; y, finalmente, financiamiento precario, lo cual se traduce en condiciones paupérrimas de infraestructura material y la contratación de personal no calificado (REDIM, 2014).

Otras de las evaluaciones realizadas al Estado en relación al cuidado de niñas, niños y adolescentes el informe “Estatus de la Infancia en México. Análisis de la situación de los derechos humanos de los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo”, publicado por Aldeas Infantiles SOS (2009). Este informe se enfoca exclusivamente en las condiciones en las que se encuentra la niñez sin cuidado parental en el país. Este es uno de los documentos más importantes para esta investigación, no sólo porque es el único que se enfoca al problema y la población específica de esta investigación, sino también porque pone en evidencia diversas problemáticas que no habían sido visibles en otras evaluaciones más generales. El informe señala desde sus primeras líneas que la situación de las niñas, niños y adolescentes en casas hogares padecen: “no nada más la ausencia de políticas públicas para este sector, sino también la violación sistemática de sus derechos”.

Entre diversas problemáticas que se señalan en el informe se encuentra la omisión de las instituciones al nulificar la participación del niño o niña en la decisión de una alternativa de cuidado que por derecho tiene, así como la falta que cometen los gobiernos al no garantizar un entorno familiar entre las alternativas de acogimiento disponibles. Otra de las principales observaciones que realiza es la falta de transparencia en los mecanismos de ingreso de las niñas y niños a estas instituciones, así como la falta de claridad en los procesos administrativos que deben de seguirse y las autoridades involucradas en este proceso.

Asimismo, el informe resalta la falta de medidas para evitar la rotación del personal encargado del cuidado de estas niñas y niños, así como la necesidad de estrategias para “disminuir su desgaste emocional”, al atender directamente a las y los niños en casas hogar. Si bien las Directrices de Cuidado Alternativo son claras en el punto de la capacitación, reconocimiento y estímulos del personal, hasta el momento no se había abordado el tema en ningún otro informe.

Todas estas evaluaciones ofrecen una evaluación sobre las condiciones de la población menor de edad institucionalizada, que si bien son pocos, ofrecen un panorama claro sobre las condiciones de las niñas, niños y adolescentes institucionalizados con un eje de análisis específico: el papel del Estado en esta forma de acogimiento alternativo y los efectos que tiene su actuar en el desarrollo y bienestar de esta población. De manera general estos documentos permiten ver una relación entre el Estado y la persona que recibe de alguna manera un tipo de intervención desde las instituciones, relación que en ocasiones no es tan evidente. Sin duda, aunque ha habido avances importantes en la protección de esta población, es alarmante que algunas recomendaciones sigan sin ser atendidas y continúen presentándose incluso 20 años después de haberse emitido, lo que pone en evidencia no sólo la ausencia de programas efectivos, sino también la falta de interés y voluntad política de mejorar las condiciones de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales.

### 3.1.2 Casos de vulnerabilidad y exposición a riesgos en casas hogar de México

El apartado anterior se expuso como en diversas ocasiones la falta de supervisión y evaluación adecuada a las instituciones de acogimiento, así como la carencia de

mecanismos que permitan conocer las condiciones en las que se ofrece el cuidado de las niñas y niños en éstas, seguimiento a sus casos y sobre todo el desarrollo de modalidades de acogimiento familiares. Estas ausencias por parte del Estado mexicano han colocado en diversas ocasiones a la población institucionalizada en situaciones de vulnerabilidad y riesgo que han llevado incluso a la desaparición, explotación y abuso sexual de niñas, niños y adolescentes.

A continuación, se exponen y analizan dos casos que se han hecho públicos en los que se pone en evidencia como estas ausencias en el proceso de intervención y protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, lejos de garantizar su protección una vez que son institucionalizados, los colocan en una situación que amplía los escenarios de indefensión y violencia. Los casos de “Casitas del Sur” en la Ciudad de México, así como de la Casa Hogar “La Gran Familia”, ubicada en Zamora, Michoacán han demostrado como no sólo existe poca regulación y colaboración desde las instituciones gubernamentales con las casas hogar, sino que además su actuar, lejos de contribuir con el proceso de justicia y restitución de derechos ha contribuido con la reproducción de riesgos, siendo incapaz de reparar los daños a las víctimas y a sus familias y sobre todo de reformar el sistema de cuidados con el que contamos actualmente.

#### a) Casitas del sur

Uno de los primeros casos que puso en evidencia la ausencia del Estado en el cuidado de las y los niños en casas hogares fue el ocurrido en Casitas del sur. Este albergue se ubicaba en la Ciudad de México, y formaba parte de la Asociación Civil Reintegración Social, misma que se desprendía de la asociación religiosa “Iglesia Cristiana Restaurada”, que contaba con instituciones de acogimiento en distintas ciudades del país, como Cancún y Monterrey (Martínez, 2009; Milenio Diario, 2014).

Las irregularidades en esta casa hogar comenzaron a evidenciarse luego de que el personal se negara a entregar a una de las niñas internas a su abuela, quien había conseguido la tutela (Martínez, 2009). Ante la negativa recibida por los encargados de Casitas del Sur, y la falta de acceso para ver a su nieta, la mujer decidió dar seguimiento legal y comenzar el proceso que pondría en evidencia la desaparición de 11 niñas y niños.

Respecto a las condiciones en las que se encontraba la población albergada en esta casa hogar, la RELAF describe:

Los menores presentaban síntomas de deshidratación y, según versiones de la Procuraduría, repetían mensajes fatalistas como “El mundo se va a acabar” y acusaban a las autoridades de cometer “un pecado”. Esto provocó que se abriera una nueva línea de investigación: la intervención de una secta cristiana atrás de Casitas del Sur (RELAF, 2010, p. 36).

Este mismo informe señala que desde el 2005 habían sido reportadas diversas irregularidades en otra de las casas pertenecientes a esta misma asociación civil ubicada en el Estado de Quintana Roo, donde se había acusado a la institución de la retención y desaparición de niños. De igual manera, en el 2008 otra de las casas ubicada en Nuevo León había recibido las mismas acusaciones por familiares de los niños y niñas allí alojados.

Respecto a este caso, otro de los documentos que aporta mayor información es la recomendación 04/2009 emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual pone en evidencia otras problemáticas vinculadas con la institucionalización y su relación con el Estado a través de las instituciones encargadas de la protección a la niñez, ya que señala el vínculo entre la respuesta de las instituciones gubernamentales y la desaparición de las y los niños:

(...) referentes, entre otras, a violaciones a los derechos de la niñez, derivados de la negativa, restricción u obstaculización para llevar a cabo las medidas de protección de las niñas y de los niños que se requieren por parte del Estado, relacionado con las consecuencias de la falta de supervisión oportuna en la actuación de “La Casita del Sur”, asociación civil (CDHDF, 2009, pp. 6-7).

De acuerdo al documento, la problemática se dio a conocer debido a la negativa de la entrega de la niña el 7 de noviembre del 2009, por lo que fue ordenado un cateo por la jueza de lo familiar de la Procuraduría General de Justicia de Distrito Federal, mismo en el que la niña no fue localizada al interior de la casa hogar. Posteriormente, casi un mes después, el 4 de diciembre se realizó un segundo cateo, en el que la menor siguió sin ser encontrada, por lo que el 28 y 29 de enero del 2010 se realizó el rescate de 126 niñas y niños. En este último cateo se puso en evidencia además la desaparición de 11 niños y

niñas más, algunos de los cuales habían sido canalizados a esta casa hogar por autoridades de Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (CDHDF, 2009).

Una de las principales violaciones a los derechos de la niñez que se identificaron es la falta de selección de instituciones de acogimiento adecuadas. De acuerdo a esta recomendación, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal había canalizado a esta casa hogar a 76 niños, pues se encontraba inscrita en el padrón de instituciones receptoras que contaban con un convenio de colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social. Otra de las cuestiones que resalta el documento es la falta de mecanismos de seguimiento y acompañamiento de las niñas, niños y adolescentes que eran separados de sus familias y enviados a estas casas hogar. Al respecto, el documento menciona:

No existe en el Distrito Federal y por lo tanto en el Instituto de Asistencia e Integración Social una instancia que supervise la actuación de las A.C. que brinden los servicios mencionados o de algún otro, ya que a pesar de no tener fines de lucro como tales, y de ser entes que subsisten de apoyos privados o públicos, son protocolizadas de manera independiente, con reglas propias, para poder lograr los objetivos que se proponen (...) no existe un mecanismo o instancia supervisora (de las asociaciones civiles) a no ser la Procuraduría (General de Justicia) del Distrito Federal, ante quien se pueda denunciar delitos ocurridos en una A.C. (CDHDF,2009, p. 17).

Asimismo, la CDHDF puso en evidencia la carencia de protocolos para el rescate de niños y adolescentes alojados en instituciones, así como la falta de coordinación institucional para la vigilar el funcionamiento de instituciones que tuvieran a su cargo a grupos de niños en situación de vulnerabilidad. El impacto de esta falta de coordinación puede observarse en el tiempo transcurrido entre la denuncia presentada por la familiar de la niña de diez años que fue extraída de la casa hogar y el momento en el que el resto de los 126 niños son rescatados de esta institución, que fue de casi cuatro meses.

Al respecto, es necesario señalar, tal como menciona la recomendación, que no fue hasta después de la desaparición de estos once niños que se realizó un convenio de colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Procuraduría General de Justicia, así como la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal para realizar acciones de “vigilancia, supervisión e inspección” a las instituciones que brinden cuidados a niñas y niños en situación de abandono. A su

vez, como producto de este hecho también se elaboró un primer protocolo para la actuación en el caso de desaparición de niñas, niños y adolescentes en instituciones de asistencia, al que se nombró “Protocolo de Actuación para la investigación, búsqueda, localización y recuperación de niñas y niños en situación de riesgo o peligro, derivada de la falta de información respecto a su paradero habiendo sido canalizados a una institución de asistencia” (CDHDF, 2009, p.13). Estos convenios quedarían a su vez consolidados en la Ley de Cuidados Alternativos del Distrito Federal.

A estas irregularidades puede añadirse la falta de resultados de las investigaciones realizadas por las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que si bien lograron detener a siete de los involucrados como encargados de las instalaciones, no se consiguió localizar a las niñas y niños que habían sido sustraídos de la casa hogar, sino que por el contrario, éstos han ido volviendo a sus hogares por su propia cuenta, sin que las investigaciones de esta dependencia hayan regresado a alguno de los niños a sus familias (Milenio diario, 2010).

b) Casa Hogar “La gran Familia”, Zamora, Michoacán.

El caso más reciente que pone en evidencia la falta de vigilancia sobre las condiciones en las que las instituciones brindan los servicios de cuidado parental es el de la casa hogar “La Gran Familia”, en el Estado de Michoacán. El caso salió a la luz la mañana del 15 de julio del 2014, luego de que la Procuraduría General de Justicia hubiera reunido 50 denuncias en contra de los administradores de la institución, lo que ocasionó un operativo en el que participaron elementos de la policía federal y del ejército en el rescate de 500 personas que se encontraban en el inmueble. De acuerdo a lo publicado por diversos medios de comunicación, los principales delitos que fueron denunciados y que motivaron el cateo fueron violencia física y psicológica, así como abuso sexual, explotación laboral, obligar a las niñas y niños a mendigar, privación ilegal de la libertad, obligación de abortar, así como obligar a las madres que daban a luz en el inmueble a registrar a los recién nacidos como hijos de la propietaria de la casa hogar (Proceso, 2014-1; Animal Político, 2014).

Respecto a las condiciones en las que se encontraban las personas al interior de esta casa hogar, en su mayoría niñas, niños y adolescentes, diversas publicaciones enfatizan

en las condiciones de hacinamiento en medio de plagas, lo cual se muestra en las declaraciones realizadas por las autoridades encargadas de la investigación del caso a la Revista Proceso, en las que mencionan:

Las declaraciones evidenciaron maltrato, abuso y privación de la libertad de los menores encontrados, que sobrevivían en condiciones inhumanas, entre fauna nociva en los dormitorios y espacios de alimentación, así como más de 20 toneladas de basura en su interior (...) les daban de comer fruta podrida, pan enlamado y alimento con cucarachas (Proceso, 2014-2).

Sin embargo, la violencia provocada por las omisiones del Estado no cesó con el hecho de haber descubierto las condiciones en las que estas niñas y niños se encontraban en el interior de la casa hogar. Si bien las instituciones encargadas de la protección de la niñez habían canalizado a esta institución a gran parte de la población rescatada, y había prolongado la exposición a esta violencia ante la falta de mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación adecuados, las violaciones a los derechos continuaron registrándose en a lo largo del proceso penal en el momento en que las víctimas buscaron justicia, al no protegerlos ante sus agresores, debido a que se declaró a la responsable de la casa hogar como inimputable debido a sus condiciones de salud, sin haber reunido los elementos suficientes para que esta persona quedara en libertad.

Esto se hace constar en la recomendación 53/2015 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la que se suscribe que el Acuerdo de Libertad de la administradora del albergue se le entregó sólo por tener síntomas de demencia senil, sin realmente haber realizado las pruebas necesarias para comprobar de manera médica si el diagnóstico era correcto, y determinar si estas condiciones afectarían su comprensión de los actos ilícitos que se le adjudicaban, entre los que se encuentran “privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, trata de personas y delincuencia organizada”. De acuerdo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esta decisión tomada por las autoridades “dejo en total indefensión” a las víctimas, con lo que explica:

(...) esta Comisión Nacional señaló que las autoridades gubernamentales deben abstenerse de conductas que anulen los derechos de las víctimas o propicien una nueva victimización, generando conciencia de que los problemas que ocasionan el delito y el abuso del poder no terminan con la afectación directa de éstas, sino que se extiende a terceros, por lo cual, toda vez que las

víctimas del presente caso presentaron diversos daños, físicos y emocionales, que se encuentran documentados en la referida AP1, así como en la AP2, atendiendo a la magnitud de los hechos y la afectación sufrida por las conductas de PR1 y demás personas que resultaron consignadas, amerita que la autoridad ministerial realice las acciones necesarias para proteger a todas las víctimas que estuvieron expuestas ante todos los probables responsables por diferentes espacios de tiempo (CNDH, 2015).

Como puede observarse, el caso de La gran Familia expone como diversos factores de vulnerabilidad y exposición al riesgo se encuentran presentes en todas las etapas de la institucionalización de un niño, niña o adolescente que se encuentre sin cuidados parentales o en situación de abandono. El riesgo está presente iniciando por la separación de la familia y de sus redes sociales, seguido por la canalización a instituciones que en ocasiones no cuentan con condiciones dignas, verificadas y seguras para la atención de esta niña o niño. Posteriormente, la falta de técnicas adecuadas de seguimiento y evaluación de los cuidados permiten que casos como estos puedan encontrarse en nuestro país. Estos hechos ponen en evidencia que no basta con comprobar las violaciones a los derechos para detener los abusos, sino que por el contrario, los problemas derivados de la impartición de justicia permiten que en estas situaciones se puedan continuar con una violación sistemática de derechos, incluso una vez que han sido rescatados del contexto en el que se llevaba a cabo la agresión directa.

### **3.2 Riesgo y vulnerabilidad social: dos conceptos para la comprensión de la problemática**

La calidad del cuidado de niñas, niños y adolescentes está relacionada de manera directa con el cumplimiento que el Estado brinde sus obligaciones hacia esta población. A lo largo de esta investigación se ha analizado relación que existe entre el Estado y la protección de la niñez sin cuidados parentales, buscando entender las condiciones sociales que llevan a la pérdida de cuidados en la niñez y adolescencia, las consecuencias de la institucionalización, así como la responsabilidad jurídica e institucional que tiene el Estado en garantizar la protección y cuidado de esta población. A su vez, se han expuesto las observaciones que han emitido diversas instituciones de

protección a la niñez al Estado mexicano respecto a las omisiones que han puesto en riesgo a esta población.

De igual manera, tal como se abordó en los casos expuestos anteriormente, incluso cuando la prestación de servicios de cuidado sea delegado a instituciones no gubernamentales, la responsabilidad sobre la niñez institucionalizada que se encuentra en estos centros de asistencia social sigue recayendo sobre el Estado, tal como lo enuncia UNICEF:

(...) los Estados son responsables tanto por los actos de las entidades públicas como privadas que prestan servicios que inciden en la vida y la integridad de las personas (...) los Estados tienen el deber de regular y fiscalizar (...) como deber especial de protección a la vida y a la integridad personal independientemente de si la entidad que presta tales servicios son de carácter público o privado (...) los supuestos de responsabilidad internacional comprenden los actos de las entidades privadas que están actuando con capacidad estatal, así como actos de terceros, cuando el Estado falta a su deber de regularlos y fiscalizarlos (UNICEF, 2013).

Sin embargo, la relación que existe entre la vulnerabilidad y riesgo de las niñas y niños sin cuidados parentales dentro de los sistemas de protección estatales va más allá de una explicación meramente legal o institucional. Esta relación se basa en la reproducción de riesgos que surge de las estructuras mismas del Estado, en la configuración de los sistemas de protección para la niñez y en su capacidad de dar respuesta a los factores de riesgo antes, durante y después de la pérdida de los cuidados parentales. Para esto, trataremos de profundizar en los conceptos de riesgo y vulnerabilidad para vincular estos dos elementos teóricos a las dinámicas de protección del Estado a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales. Es necesario señalar en este punto que la intención no es hacer un análisis exhaustivo de los conceptos de riesgo y vulnerabilidad, sino poder hacernos de elementos teóricos que nos permitan comprender de manera más adecuada la problemática abordada en esta tesis.

La noción de riesgo ha sido cambiante en las ciencias sociales. El concepto comenzó a emplearse en el análisis de aquellas situaciones de daño latente que proviene de diversos fenómenos naturales, como el cambio climático, el calentamiento global y sus efectos

potenciales y efectivos, sobre los individuos y las poblaciones específicas (Luhmann, 2006).

Con el paso del tiempo, la teoría del riesgo social ha ampliado sus fronteras pasando del análisis del impacto de las catástrofes naturales en el entorno social, al análisis del reparto social del riesgo, sin limitar su concepto a las cuestiones o efectos de los desastres naturales en la vida social, de manera que actualmente, la teoría del riesgo social se aplica para abordar diversas problemáticas, reconociendo que sus causas son diversas, tal como indican Robert Holzmann, LynneSherburne-Benz, y Emil Tesliuc:

The sources of risk may be natural (for example, floods) or the result of human activity (for example, inflation resulting from economic policy); risks can be uncorrelated (idiosyncratic) or correlated among individuals (covariant) over time (repeated) or with other risks (bunched); and they can have low frequency but severe welfare effects (catastrophic) or high frequency but low welfare effects (non-catastrophic) (Holzmann et. al., 2003, p.6).

Respecto al análisis del riesgo social, uno de los autores más han aportado a esta teoría es Ulrich Beck (1998). Si bien, el autor inicialmente mantiene una postura clásica respecto al análisis de los riesgos sociales, vinculando este concepto a los desastres naturales, también amplía las fronteras del concepto a fuentes más diversas al analizar estas problemáticas con el desarrollo de la ciencia, el desempleo y otras situaciones que se desprenden de la modernidad y que afectan a la población actual. La principal razón por la que este autor es uno de los ejes en el análisis de esta problemática es que, si bien, su aporte teórico se enfoca en el análisis de la producción y reparto de los riesgos sociales en comparación con el reparto social de la riqueza, el autor señala dos puntos importantes que nos permiten entender y analizar la protección social: el riesgo social como un producto de la modernidad y la evidencia de una dinámica política dentro de la producción de estos riesgos.

Para Beck, las condiciones de riesgo en las sociedades modernas se amplían a lo largo del mapa social y se exacerbaban en aquellas poblaciones que ya se encontraban en condiciones de vulnerabilidad en periodos económicos previos, y llevan a su vez a otros grupos sociales que anteriormente se consideraban fuera de peligro a padecer ciertas problemáticas como incertidumbre económica, desempleo y desigualdad, durante

periodos cada vez más largos y más constantes poniendo como ejemplo a los países europeos a finales del siglo pasado. Al respecto, el autor señala:

El riesgo de quedar en paro afecta con toda su dureza a grupos ya desfavorecidos (madres trabajadoras, personas sin formación profesional, enfermos, personas mayores y extranjeros, así como jóvenes poco cualificados) (Beck, 1998, p. 119).

Beck señala que estos riesgos sociales son producto de haber delegado los avances económicos y sociales en manos de la ciencia y del mercado, sin que se contara con la claridad sobre las consecuencias que estas traerían a la población. Esto trajo a su vez una pérdida del poder político, que a diferencia de las sociedades industriales, quedaban fuera de la planeación del desarrollo. Este desplazamiento del poder político y del Estado mismo trajo a su vez una incapacidad en la gestión de los riesgos, al generalizarse las crisis y otros de los resultados “inesperados” de las sociedades modernas. Sin embargo, el autor resalta que, si bien, los Estados no han sido del todo quienes hayan propiciado la agudización y diversificación de los riesgos, éstos adquieren un carácter político al saber que son los Estados mismos quienes deben de responder ante ellos. Al respecto, el autor señala: “Las instituciones políticas se convierten en asunto de un desarrollo que ni han planificado ni pueden reorientar, y del que sin embargo, en cierto modo, han de responder” (Beck, 1998, p. 241).

Otro de los conceptos desde la sociología del riesgo que incorporaremos al análisis es el propuesto por Robert Castel (2006, p.35), quien ofrece una definición más acotada sobre las problemáticas de desprotección de los individuos en las sociedades actuales, a las que llama riesgos sociales y nuevos riesgos sociales. Ante esto, el autor define: “Se podría caracterizar un riesgo social como un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismo su independencia social”. Esta definición de riesgo social es clave para el abordaje de la problemática que nos ocupa en esta investigación.

Asimismo, Robert Castel rescata un aspecto que es importante retomar en el análisis del riesgo social en la problemática de la protección a la niñez sin cuidados parentales: el papel del Estado en la configuración de protecciones sociales en contextos de inseguridad social. Castel (2006) sostiene como argumento central en su teoría que después de la llegada del neoliberalismo surgen “nuevos riesgos sociales” a los que las protecciones

básicas constituidas históricamente son incapaces de hacer frente, y que exigen reconfiguraciones de las protecciones desde el Estado para asegurar la protección de la población más vulnerable.

Si bien, los textos de Castel hacen alusión principalmente a los trabajadores o sectores de la población que quedan desprovistas de las seguridades sociales garantizadas por el trabajo en el contexto neoliberal, sí vuelve el debate teórico sobre la necesidad y en algunos casos urgencia de atención de grandes sectores de la población que se encuentran desprotegidos y pone énfasis en la discusión en el papel y responsabilidad que adquiere el Estado en la protección contra estos nuevos los riesgos sociales.

El autor coincide con Beck al señalar claramente que los antiguos riesgos sociales, en las condiciones actuales tienden a extenderse a un mayor número de la población, y en periodos más prolongados, aunado a contextos cada vez más encarecidos para hacer frente a estas situaciones. De ésta manera, problemáticas que anteriormente parecían abatibles con estrategias de protección clásicas, se ven ahora sobrepasadas, ya que los mecanismos de protección social anteriormente constituidos se vuelven insuficientes, obsoletos e incapaces de cumplir con sus funciones de protección. Uno de los ejemplos que señala para explicar su postura teórica hace alusión precisamente a las situaciones a las que se enfrentan las familias para salir adelante en las condiciones actuales, ante lo que dice:

(...) sucede lo mismo con los riesgos que acarrear los factores de disociación familiar. Las “familias monoparentales”, por ejemplo, plantean problemas difíciles de afrontar y que no pueden ser asumidos por el sistema de seguridad. Hoy podría añadirse el “riesgo de desocupación” y el “riesgo de precariedad”, que si bien tampoco son nuevos, adquirieron tal amplitud que desestabilizan en profundidad nuestro sistema de protección social (Castel, 2010, p. 31).

De esta manera, el autor se centra en el Estado como el actor central para hacer frente a estos nuevos riesgos, dejando atrás la óptica del Estado benefactor, para enfocarse en el Estado de derecho, rescatando principalmente la noción de “Derecho a la Asistencia” del que deberían de gozar todas las personas por el simple hecho de serlo. Para Castel, el Estado juega un papel central en la protección de los riesgos sociales para la población que no cuenta con los mecanismos de protección social garantizados por medio del trabajo, y que han quedado fuera de los esquemas tradicionales de protección social tal

como sucede con las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales. Al respecto, el autor resalta (2006, p. 101): “El individuo necesita protecciones precisamente porque, como individuo no dispone por si solo de los recursos necesarios para asegurar su independencia”.

Estas protecciones, de acuerdo a la propuesta de Castel, deben de asegurarse por expansión de los derechos sociales, reconfigurando protecciones colectivas. Ante estas nuevas protecciones, el autor reivindica el papel del Estado, y su responsabilidad ante las poblaciones en condiciones de riesgo, quienes sin estas “protecciones colectivas” quedan completamente en la inseguridad social ante los riesgos emergentes. Al respecto, señala: “Para aquellos que no disponen de otros capitales –no solamente económicos, sino también culturales y sociales- las protecciones sociales son o no son” (Castel, 2006, p.62).

La definición ofrecida por Castel permite identificar dos cuestiones: el riesgo es una situación que acontece en su entorno. El segundo elemento es que este acontecimiento sobrepasa las capacidades de respuesta de los individuos que se enfrentan a ella. Tal como sucede en el caso de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, el “acontecimiento” que compromete la independencia social es el abandono o pérdida de alguno o ambos padres y familiares y al que el individuo no puede hacer frente con sus propios medios y que desencadena la exposición a riesgos aún más diversos, pues la niñez en sí misma constituye un periodo de la en el que el individuo requiere de protecciones específicas para su supervivencia y desarrollo.

Hasta este momento se han abordado diversos elementos teóricos para el análisis de la vulnerabilidad y riesgo de la niñez, sobre todo aquella que se encuentra en instituciones de acogimiento, así como el papel central que juega el Estado y sus instituciones en la protección –o desprotección- de esta población. Sin embargo, es necesario conjuntar todas las piezas de esta problemática para su análisis.

En el contexto mexicano, el abandono no sólo implica la pérdida o el desamparo de los padres o los familiares, sino que conlleva en sí misma una diversificación de los riesgos al ser ingresados a instituciones sobrepasadas en sus capacidades y que en muchos de los casos funcionan con escasa evaluación, supervisión y recursos. El niño o la niña, quien ya había sido vulnerado en el seno familiar, no resuelve el desamparo con la

institucionalización ante las condiciones de riesgo que se exacerban con las intervenciones estatales para hacer frente a su situación de abandono.

Es en este punto en donde el Estado, a través de sus instituciones y sistemas de protección constituyen en sí mismas fuentes de riesgo social. El Estado en sí mismo cuenta con mecanismos para la atención a grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo a las niñas y niños sin cuidados parentales, sin embargo, las condiciones en que se activa el sistema de protección social una vez que el o la niña queda en desamparo, así como las condiciones de las instituciones que ofrecen servicios de cuidados cuentan con los elementos necesarios para solucionar la problemática de manera que ésta no implique una re-victimización de la persona objeto de la intervención. Por el contrario, la consolidación de la institucionalización como la opción privilegiada entre las alternativas de acogimiento, y la prolongación de la estancia en las instituciones, sobrepasadas en capacidades y recursos constituyen en sí mismas no sólo una violación a los derechos de las personas menores de edad, sino otra fuente de riesgo provocada desde las instancias gubernamentales.

Al respecto, diversos autores han construido teóricamente al Estado como un eje central en el análisis de los riesgos sociales, reconociendo no sólo su capacidad de hacer frente a contingencias, sino también su capacidad de generar y reproducir otros riesgos sociales ante sus acciones u omisiones. Holzmann y Jorgensen (2000, p. 18) subrayan la importancia del rol del gobierno en el manejo de los riesgos sociales, sobre todo en las áreas de la implementación de acciones políticas para la su prevención, creando las condiciones jurídicas para el funcionamiento de instituciones de protección social, con regulación, supervisión y canales de comunicación adecuados, así como brindar instrumentos para el manejo de riesgos en caso de que el sector privado falle, proveer de redes de respuesta al riesgo seguras, y por último, implementar las medidas necesarias en caso de que las opciones brindadas en el mercado no fuera las apropiadas para el sistema de bienestar social.

Estos autores proponen además como elemento de análisis teórico incluir como otra fuente de riesgo lo que denominaron como exclusión por Derechos Humanos, en lo que definen como la carencia de “acceso real a un sistema legal y al ejercicio de facto de los derechos políticos y sociales”.

A su vez, otro de los teóricos del riesgo que comparte esta postura es Mario Luis Fuentes (2008), quien también incluye al Estado, sus instituciones y sus leyes como una de las fuentes de los nuevos riesgos sociales, al mencionar:

(...) aunado a la insuficiencia e incapacidad real de las instituciones para garantizar los derechos sociales de todas y todos, se encuentra un marco jurídico para las garantías sociales desarticulado, y sin las consideraciones necesarias para dotar a las instituciones de las capacidades para cumplir con lo que las propias leyes demandan (Fuentes, 2008, p. 185).

Estos dos autores resaltan un elemento central que es base en el análisis de la problemática: el funcionamiento del Estado y la dinámica de sus instituciones para garantizar el ejercicio del derecho configura en sí misma una fuente de riesgo, ya que la calidad del cuidado y la protección estarán determinada por el cumplimiento adecuado que las instituciones gubernamentales hagan de sus funciones.

Sin embargo, las evaluaciones nacionales e internacionales han resaltado no sólo las consecuencias de la institucionalización en el desarrollo de las niñas y los niños, sino también cómo las condiciones en las que operan las instituciones gubernamentales en el contexto nacional eleva las probabilidades de las niñas y niños de seguir en condiciones de abuso, incluso después de haber recibido una intervención del Estado y de haber activado un conjunto de instituciones de protección social para hacer frente a la situación que haya causado la separación del niño de su familia de origen.

Además del concepto de riesgo, otro de los conceptos claves para el entendimiento de esta problemática es el de vulnerabilidad. Al igual que el concepto de riesgo, la vulnerabilidad ha sido abordada desde una gran variedad de disciplinas, a su vez, ha sido vinculado principalmente a otras problemáticas sociales como la pobreza o bien al impacto que las catástrofes –ya sean económicas, ambientales, políticas y sociales– tienen sobre la población que posee menor cantidad de recursos, activos individuales o sociales para hacer frente a una situación de amenaza, o bien de resistir o sobreponerse ante la embestida del riesgo (Ruiz Rivera, 2011; Busso, 2001; Pizzarro, 2001).

El concepto ha sufrido diversas modificaciones a lo largo de su aplicación a diversas problemáticas, de manera que algunos autores han sugerido hablar de “vulnerabilidades”, o bien han preferido sustituir el concepto de vulnerabilidad por el de “grupos en situación

de vulnerabilidad”, argumentando que el individuo no es vulnerable por sí mismo, sino que por el contrario son las situaciones específicas las que lo ponen en esa situación (Tello Moreno, 2016).

Al respecto, Birkman (2007) deja clara esta relación entre la vulnerabilidad y el riesgo al señalar: “el concepto de vulnerabilidad se desprende de la teoría del riesgo, la cual tiene tres elementos principales: exposición al peligro, frecuencia o severidad de los peligros y vulnerabilidad”. De acuerdo a este autor la vulnerabilidad es un concepto que involucra cuestiones como la susceptibilidad de quien se encuentra en una situación vulnerable, así como la exposición al riesgo, capacidad de respuesta y capacidad adaptativa a esta nueva situación y en la que intervienen diversos elementos externos como los recursos materiales, sociales, económicos, institucionales y ambientales para hacer frente las amenazas. Es importante mantener en mente estas características de la vulnerabilidad, debido a que serán de suma importancia al desarrollar un análisis sobre las particularidades de este fenómeno en la niñez, sobre todo en aquella se encuentra sin cuidados parentales.

De manera general, teóricamente se identificaron los siguientes elementos para el análisis de la vulnerabilidad: i. la vulnerabilidad es definida en relación a un tipo de amenaza de pérdida o a la exposición a riesgos específicos (Busso, 2001); ii. existen condiciones sociales previas a la amenaza que han provocado que la persona haya acumulado desventajas a lo largo de su trayectoria de vida, tales como el desamparo, pobreza, desigualdad, la marginación o el maltrato (Caro, 2003; Busso, 2001); iii. esta condición se relaciona con grupos socialmente vulnerables (Caro, 2003); iv. la situación de vulnerabilidad está vinculada al acceso a servicios y al ejercicio de derechos y prestaciones sociales (Busso, 2001); v. la vulnerabilidad contribuye en sí misma a reproducir y acumular las desventajas, lo que disminuye el acceso a recursos para disminuir o eliminar sus efectos (Busso, 2001) vi. cualquier individuo grupo puede llegar a ser vulnerable en cualquier momento de su vida, sin embargo el grado de vulnerabilidad se define en relación a los niveles de exposición al riesgo y la menor posesión de activos para hacerles frente (Busso, 2001), y; vii. la vulnerabilidad está ligada de manera directa con el cumplimiento del Estado de garantizar por lo menos la seguridad mínima para las personas que en él habitan (Pizarro, 2001).

Abordar de manera teórica la relación entre las problemáticas en la protección de la niñez sin cuidados parentales y las situaciones de vulnerabilidad es necesario hacer dos

aclaraciones respecto a la utilización de este concepto en el análisis de la niñez sin cuidado parental. El primero de ellos es la relación del Estado como un agente que produce y reproduce la vulnerabilidad de diversos sectores de la población, al incrementarlas condiciones de riesgo en los sistemas de protección para la niñez. Al respecto, son pocos los trabajos que hablan de estos dos conceptos vinculados con la imposibilidad del ejercicio de derechos y la falta de protección de las instituciones sociales y estatales. Uno de los pocos autores que abordan la problemática desde esta perspectiva es Gustavo Busso quien menciona:

(...) la vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar (Busso, 2001, p. 8).

De igual manera, Roberto Pizarro (2001) resalta la importancia del análisis del papel que desempeña el Estado y el cumplimiento de sus responsabilidades para el estudio de la vulnerabilidad social al señalar que:

(...) valorar las iniciativas, capacidades y recursos existentes en los grupos vulnerables de la sociedad no debiera significar, en ningún caso, que el Estado prescinda de su actividad reguladora, compensadora y de protección social de los grupos más débiles. Por el contrario, a éste le cabe una responsabilidad insoslayable de garantizar una seguridad mínima a todas las personas y de facilitar el acceso a similares oportunidades a todos los miembros de la sociedad. De esta manera, se abre un ámbito en las políticas y programas públicos para enfrentar los desafíos de la vulnerabilidad sobre la base de una convergencia entre los recursos y estrategias existentes en las comunidades y familias y las iniciativas y recursos del estado (Pizarro, 2001, p. 13).

La segunda aclaración que es necesario llevar a cabo para comenzar el análisis es la noción de “empleo de activos” y la capacidad de resiliencia que proponen las definiciones

clásicas sobre la vulnerabilidad social, en la que se le dota al individuo de la capacidad de ejercer recursos propios para hacer frente a la situación de riesgo que lo amenaza. El argumento de suprimir este elemento en el análisis de esta tesis es que se trata de personas menores de edad, y el simple hecho de esperar que un niño o niña pueda hacer frente a su situación de abandono con recursos propios implica la vulneración total de sus derechos. Tal como indica Padrón Innamorato (2014, p. 62) en el análisis de diversas problemáticas de vulnerabilidad en la niñez “(el niño) se enfrenta de manera cotidiana a un medio cuya presión los sobrepasa con exigencias continuas y a las que no pueden responder de manera adecuada”.

Para la población que nos ocupa, la posibilidad de poseer recursos propios y ejercerlos ante una situación de riesgo, como en este caso lo es el abandono o la renuncia de la guarda por la familia, dependen de manera directa del entorno al que pertenecen, es decir, las familias que los han expulsado de su seno, o bien, de las instituciones que los alojan, de igual manera, la noción de resiliencia está directamente vinculada con el desarrollo de habilidades y recursos que posee para hacer frente a problemáticas que puedan presentarse a lo largo del curso de vida, habilidades que aún están en proceso de formación durante la niñez y adolescencia.

La acumulación de activos o habilidades depende también de las capacidades desarrolladas a lo largo de los años, de las redes sociales conformadas a lo largo de la vida del individuo y de las condiciones estructurales que propicien el máximo desarrollo de las personas de manera integral, de manera que las condiciones para ejercer estos recursos se encuentran limitados por la edad y la etapa de desarrollo en la que se encuentran estas niñas y niños y por lo que la satisfacción de necesidades que permitan su supervivencia y desarrollo adecuado, los cuales dependen casi de manera completa de quienes se encargan de su cuidado y protección, sobre todo durante los primeros años de vida. Ante esta postura, se coincide con lo que Ruiz Rivera (2011) propone para el análisis de la vulnerabilidad social:

(...) para comprender cómo se construyen socialmente las condiciones objetivas de vulnerabilidad (...) el parámetro adecuado para determinar si un determinado grupo social es vulnerable, no es su resiliencia, sino en sus posibilidades de cumplir un conjunto de condiciones sociales, económicas y espaciales (umbrales) que se asocian al bienestar (...) La resiliencia difícilmente representará un objetivo válido de desarrollo social, a menos que incorpore un

contenido normativo específico. De la misma manera que las mediciones de la intensidad de la pobreza no pueden fundamentarse en la capacidad de los pobres para ajustarse a su condición de privación, las mediciones de vulnerabilidad no pueden sustentarse en la flexibilidad de las personas y grupos sociales para recuperarse de los efectos destructivos de un desastre. Sin duda, las capacidades individuales y colectivas para mitigar las amenazas y responder rápidamente a un evento de peligro son importantes; sin embargo, no son de manera alguna suficientes para comprender, definir y medir la vulnerabilidad social, desamparo, incapacidad, marginación o maltrato (Ruiz Rivera, 2011).

Es por esto que es necesario realizar un análisis de la vulnerabilidad de manera diferenciada al tratarse de niñas, niños y adolescentes, empleando elementos que permitan observar de manera adecuada la problemática a la que se enfrenta esta población. Al respecto Padrón Innamorato propone incorporar en el análisis de la vulnerabilidad infantil por lo menos dos aspectos; el primero de ellos son las condiciones materiales y no materiales, y el segundo son las oportunidades o posibilidades de satisfacer las necesidades propias, en donde se incluye el cuidado y la protección por parte de la familia, las instituciones y el Estado mismo. Respecto al análisis de esta problemática el autor señala:

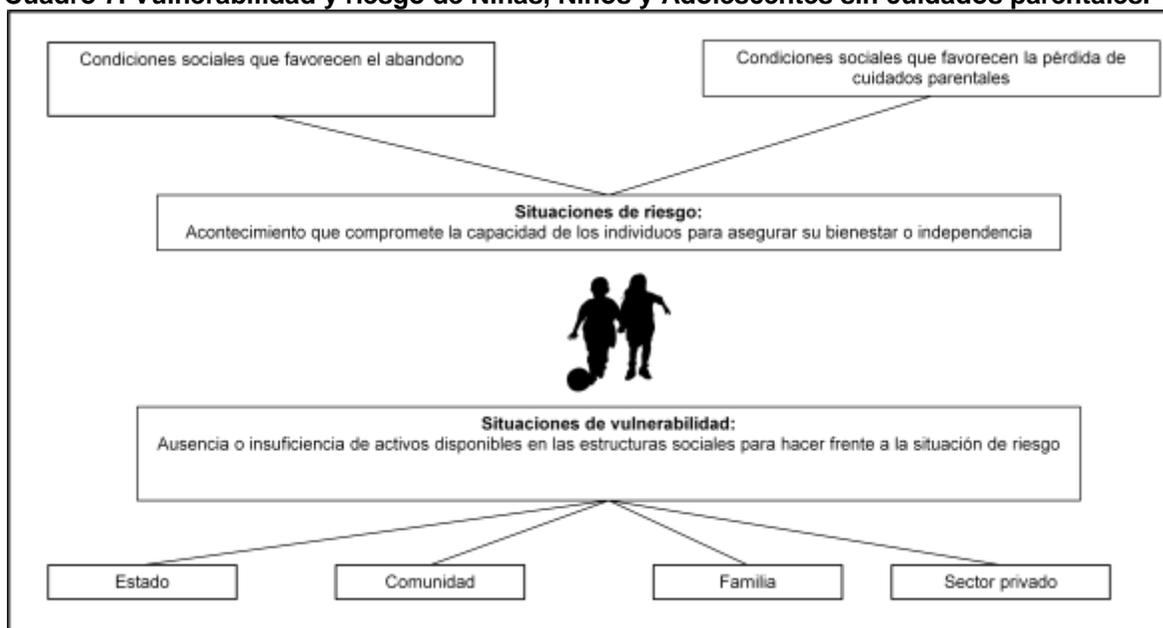
(...) la vulnerabilidad en el caso de la población infantil podría ser entendida de manera general como la existencia de factores que impiden, o en su caso pueden impedir el adecuado desarrollo (...) y que los coloca en una situación de desventaja o desigualdad respecto a las oportunidades para la integración social en las diversas dimensiones que conforman la cotidianidad de la sociedad a la que pertenecen (Padrón Innamorato, 2014, pp. 64-65).

Hasta este momento, hay diversos elementos que son necesarios recapitular, el riesgo se constituye de manera social, y tiene un componente político en su análisis. El abandono, el retiro por las autoridades de niñas, niños y adolescentes del seno familiar, así como la renuncia de la guarda por parte de los familiares es un “acontecimiento que compromete la capacidad” de niñas y niños para garantizar su supervivencia y desarrollo. Este proceso se conforma, tal como se abordó en el primer capítulo, de una serie de factores de riesgo que se exacerban en las condiciones actuales de la sociedad mexicana, en un contexto de pobreza, desigualdad y violencia.

Aunado a esto, la vulnerabilidad responde los activos o recursos con los que cuente la persona para hacer frente a una situación de riesgo o bien, para sobreponerse a esta amenaza (González Contró et. al. 2012). Tal como se abordó a lo largo de este tercer capítulo, las niñas, niños y adolescentes, una vez que salen del seno familiar por cualquiera de las causas que originen la separación, queda a su vez desprovisto de instituciones y recursos que garanticen una correcta protección que implique el cese de la vulneración y la restitución de los derechos vulnerados. Será bajo la luz de estos elementos que será analizado el fenómeno de la institucionalización de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en el contexto mexicano.

Si bien la institucionalización es en sí misma una medida de intervención que pretende detener las formas de violencia que llevaron al niño o niña a la separación de su familia, esta intervención, al no contar con los elementos necesarios para cumplir con los objetivos que aspira de manera adecuada, en muchas ocasiones reproduce, aumenta o diversifica los riesgos a los que se expone esta población. Es precisamente el incumplimiento adecuado de estas funciones de protección por parte de las instituciones gubernamentales que provocan la diversificación a riesgos incluso después de una intervención por parte de las instancias de protección social.

**Cuadro 7. Vulnerabilidad y riesgo de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales.**



Fuente: Elaboración propia con base en González Contró et. al. (2012); Castel (2006); Ruiz Rivera (2011) Busso (2001) y Pizarro (2001).

## **Capítulo IV. Análisis empíricos y hallazgos de la investigación**

---

### **4.1 Diseño de la investigación empírica**

La literatura analizada ha permitido establecer la relación que guarda la vulnerabilidad y la exposición a riesgos sociales con la institucionalización de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en casas hogares. Asimismo, las fuentes disponibles dan cuenta también de las condiciones en las que se ofrecen los servicios de cuidados en el contexto latinoamericano y de manera específica en México, sin embargo, la naturaleza del problema de investigación aquí planteado exige la generación de información que vincule los riesgos y situaciones de vulnerabilidad con el Estado y sus instituciones como principales responsables del bienestar de esta población.

Para esto fue necesario la implementación de técnicas de investigación cualitativa que permitieran explorar las condiciones en las que las casas hogar llevan a cabo el cuidado cotidiano de niñas y niños en situación de abandono, y de esa manera describir el funcionamiento y la relación que el Estado guarda con la prestación de estos servicios una vez que ha canalizado a las niñas, niños o adolescentes.

Taylor y Bogdan (1994) señalan que la metodología cualitativa “se refiere en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos de las propias palabras de las personas habladas o escritas, y la conducta observable”. Lo valioso de este enfoque es que permite adentrarse en situaciones poco exploradas o en las que existe poca información y rescatar la experiencia de quienes se encuentran al centro de las problemáticas sociales.

Otro de los puntos que es necesario resaltar son los alcances de la investigación. Al tener como objetivo principal el análisis de una problemática poco abordada, se plantea un enfoque exploratorio y descriptivo que permitan identificar las características en los que se reproduce esta problemática social y describir la manera en la que se ejerce el cuidado de la niñez en instituciones y la relación que el Estado guarda con la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales una vez que estos han sido canalizados a modalidades institucionales de cuidado.

#### 4.1.1. Estrategia de recolección de información y elaboración del instrumento de análisis empírico

Como estrategia de recolección de información se eligió la aplicación de entrevistas semiestructuradas. La entrevista es definida como “una situación construida o creada con el fin específico de que un individuo pueda expresar, al menos en una conversación, ciertas partes esenciales sobre sus referencias pasadas y/o presentes, así como sobre sus anticipaciones e intenciones futuras” (Kahn y Cannell, 1977; citado en Vela, 2004). Con esta técnica se pretende ahondar en la problemática, rescatando las experiencias respecto a la manera en la que se lleva a cabo el cuidado de niñas y niños sin cuidado parental, las actividades necesarias para garantizar el cuidado, los factores que limitan o incentivan el servicio, pero sobre todo la manera en la que el Estado interactúa con quienes llevan a cabo el cuidado y la protección de la población en estas instituciones.

Se ha elegido el tipo de entrevista semiestructurada principalmente por las características de los entrevistados en relación al problema que es abordado, ya que ofrece la oportunidad de recabar datos específicos, permitiendo ajustar los contenidos de acuerdo al tiempo otorgado por el respondiente y el contexto en el que se lleve a cabo la entrevista, y a su vez esta opción brinda la oportunidad de conocer una mayor cantidad de información que aquella a la que se limitaría una entrevista estructurada. De acuerdo con Fortino Vela (2004) la entrevista semi-estructurada resulta de una combinación las entrevistas estructuradas y no estructuradas. Esto permite adaptar la entrevista al contexto y a las necesidades del contexto al momento de la aplicación, tal como exige la población objeto de estudio. De acuerdo a la clasificación que ofrece el autor anteriormente citado, se realizará una entrevista de tipo enfocada, cuyas características son que busca concentrar la profundidad y libertad con las características de las entrevistas estructuradas, pero sin perder la oportunidad de que el entrevistado ahonde en los tópicos de las preguntas.

La construcción del instrumento para el análisis empírico se llevó a cabo bajo cuatro ejes identificados en la teoría sobre las fuentes de riesgos y vulnerabilidades para la niñez que se encuentra en instituciones de cuidado. El primer eje busca rendir cuenta de las condiciones del funcionamiento de las casas hogar, el segundo del cuidado cotidiano dentro de las instituciones, el tercero sobre los riesgos que derivan de la relación entre el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones con la niñez sin cuidados parentales y por

último aborda el cumplimiento de las obligaciones que adquieren cada una de las instituciones gubernamentales en relación al cuidado de esta población. A continuación se definen la selección de indicadores dentro de cada uno de los ejes, sus fuentes los reactivos resultantes en la entrevista final.

a) Situaciones de vulnerabilidad en casas hogares.

Una de las fuentes de riesgo de la niñez institucionalizada identificadas en la literatura son las condiciones en las que operan las casas hogar. Las fuentes citadas en los capítulos I y III nos permiten identificar diversos indicadores, sin embargo, en el instrumento empírico se ajustaron de acuerdo a las características de los entrevistados y a la factibilidad de respuestas, se delimitaron las siguientes categorías:

**Cuadro 7. Eje I. Vulnerabilidad en instituciones**

Problemática detectada en la teoría	Indicador empírico
1. Internamiento en macroinstituciones	Cantidad de niños atendidos en la casa hogar y número de personal a cargo del cuidado de las niñas, niños y adolescentes.
2. Personal capacitado	Selección y formación del personal
3. Duración del internamiento	Tiempo en ser remitidos a modalidades de acogimiento de tipo familiar
4. Contacto con los familiares	Contacto con la familia
5. Contacto con la comunidad	Mantenerse en la comunidad de pertenencia
6. Uso de medicamentos en el internamiento	Cantidad de niños medicados

Fuente: Elaboración propia

A este apartado se agregaron además tres categorías específicas, la primera de ellas aborda la historia en relación a la fundación de la casa hogar, esto con la intención de conocer los orígenes, los objetivos y los actores que intervinieron en su conformación y consolidación, la segunda categoría indaga sobre los servicios que brinda la institución de acogimiento, con lo que se buscó identificar las diferencias entre los servicios a los que tienen acceso la población interna en función a las casas hogar, y por último las formas de ingreso de las niñas, niños y adolescentes.

b) Cuidado cotidiano

El segundo eje tuvo como objetivo conocer el papel del Estado en el cuidado cotidiano de las niñas, niños y adolescentes una vez que son canalizados a las instituciones de

acogimiento y la manera que se garantiza el cuidado de esta población, así como identificar en qué medida recae la responsabilidad de la satisfacción de necesidades en las instituciones de acogimiento. Este apartado toma en cuenta seis derechos básicos enunciados por la Ley General de Salud y la Ley de Derechos de las niñas, niñas y adolescentes del Distrito Federal, como los elementos que componen la alimentación: alimentación, vestido, acceso a la salud, acceso a la educación, vivienda y recreación. Asimismo, este apartado pretende conocer el involucramiento del Estado y sus instituciones en la satisfacción de estas necesidades, así como identificar otros actores que intervienen en estas funciones.

A este apartado se le agregó un indicador extra: el personal para el cuidado de la población atendida, lo anterior debido a las necesidades específicas de estas niñas y niños y la función de la institución de cuidado alternativo. Si bien reconocemos que existen muchas otras necesidades básicas y derechos de esta población, la intención de este apartado no es contar con una revisión exhaustiva de la satisfacción de necesidades, sino explorar y describir la manera en la que el Estado interactúa en el cuidado cotidiano una vez que estas niñas, niños y adolescentes son canalizados a casas hogares, tal como se planteó en el problema de investigación.

**Cuadro 8. Eje II. Cuidado cotidiano**

Problemática Teórica	Indicador empírico
Alimentación	Actores que intervienen en la obtención de alimentos, recursos del Estado y actividades de gestión de la institución para la satisfacción de esta necesidad.
Vestido	Actores que intervienen en la obtención de vestido, recursos del Estado destinados a la casa hogar para la satisfacción de esta necesidad y actividades de gestión realizadas por las instituciones para obtención de ropa y otros insumos relacionados.
Salud	Principales instituciones de salud en las que son atendidos las y los niños y adolescentes sin cuidados parentales, apoyos de Estado destinados a la salud de la población alojada en las casas hogares, actividades de gestión de la institución e involucramiento de otros actores.
Educación	Instituciones educativas a las que acuden las y los niños en instituciones de cuidado, actividades de gestión de la institución e involucramiento de otros actores para la satisfacción de esta necesidad.

Cuidado	Apoyos de Estado, actividades de gestión de la institución e involucramiento de otros actores para garantizar el cuidado y protección de las niñas y niños en las instituciones de cuidado.
Vivienda	Apoyos de Estado, actividades de gestión de la institución e involucramiento de otros actores para garantizar un espacio de vivienda adecuado a las necesidades de esta población.
Recreación	Apoyos de Estado, actividades de gestión de la institución e involucramiento de otros actores para garantizar actividades de recreación para la población.
Cuidado	Apoyos por parte del Estado, actividades de gestión de la institución e involucramiento de otros actores para garantizar cuidadores y los insumos necesarios para llevar a cabo esta función.

Fuente: Elaboración propia.

c) Participación de las instituciones gubernamentales en el cuidado de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en instituciones.

Este apartado se diseñó con base en la Ley de Cuidados Alternativos del Distrito Federal, con el objetivo de conocer sobre el cumplimiento de las responsabilidades que les fueron asignadas a diversas instituciones gubernamentales en relación a la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales. Las Instituciones que se incluyeron en el análisis empírico son:

- i. Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México
- ii. Secretaría de Salud de la Ciudad de México
- iii. Secretaría de Educación de la Ciudad de México
- iv. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México
- v. Junta de Asistencia Privada de la Ciudad de México
- vi. Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México
- vii. Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México
- viii. Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México

Los indicadores de este eje exploran la manera en la que estas instituciones gubernamentales se vinculan con los centros de asistencia social una vez que el niño, niña o adolescente es canalizado, así como apoyos específicos que permitan observar la manera en la que la política social para la protección de esta población en situación de vulnerabilidad es aplicada desde las instancias gubernamentales.

d) El Estado en el cumplimiento de sus responsabilidades hacia la niñez sin cuidados parentales

Este eje fue construido con base en diversos instrumentos jurídicos, inicialmente las Directrices de cuidado alternativo, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la ley de Cuidados Alternativos del Distrito Federal con el objetivo conocer sobre el cumplimiento o incumplimiento del Estado respecto a las responsabilidades específicas hacia las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en casas hogares. Si bien en la revisión jurídica y bibliográfica se lograron identificar diversas obligaciones específicas del Estado respecto a esta problemática, por motivos de factibilidad en la respuesta de la entrevista se decidió limitar este apartado a cuestiones específicas de supervisión, vigilancia y seguimiento. A este apartado se agregaron dos indicadores: la relación de las instituciones del Estado con las casas hogar y con las familias de origen de los niños y niñas alojados, esto al identificar en los instrumentos anteriormente citados como una de las principales obligaciones del Estado hacia esta población.

**Cuadro 9. Eje IV. Estado en sus responsabilidades hacia la niñez sin cuidado parentales en instituciones de acogimiento**

Problemática Teórica	Indicador empírico
Revisión periódica de los casos una vez que el niño, niña o adolescente fue canalizado a una casa hogar.	Actividades de seguimiento a niñas, niños y adolescentes una vez que son canalizados a instituciones de acogimiento por parte de las instituciones gubernamentales
Atención y seguimiento a las familias de origen de la población canalizada	Atención especializada a las familias de origen una vez que el niño, niña o adolescente fue retirado del seno familiar
Entrevistas individualizadas y acceso a un mecanismo mediante el cual puedan notificar sus quejas e inquietudes con respecto al trato que se les dispensa en las condiciones de acogida.	Acercamiento individual a las niñas, niños y adolescentes por parte de las autoridades una vez que fueron canalizados a las casas hogares
Recibir visitas de supervisión, vigilancia y seguimiento Acercamiento a las casas hogar	Actividades de supervisión y vigilancia a las casas hogar Apoyos por parte de las instituciones del Estado a las instituciones de acogimiento
Recibir capacitación dirigida al personal empleado en las agencias y centros de acogida	Formación del personal en casas hogar por parte de las instituciones estatales

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario agregar que al formato de entrevista se agregaron tres preguntas al final de la guía con la intención de recuperar la opinión de los entrevistados respecto al tema central de la tesis, esto tomando en cuenta que una de las riquezas de los métodos cualitativos es la oportunidad que brinda de dar voz a los sujetos en el proceso de investigación, valorando sus opiniones y percepciones respecto a la problemática estudiada, más allá de las inferencias que el investigador pueda hacer con las respuestas obtenidas. La primera de estas preguntas pretende una reflexión sobre las principales dificultades de las casas hogares para garantizar el cuidado de las niñas, niños y adolescentes que ingresan en sus instalaciones, la segunda son los cambios percibidos después de la publicación de la Ley de Cuidados Alternativos del Distrito Federal en relación a las instituciones estatales con las casas hogar privadas y sociales y por último las acciones que consideran necesarias por parte del Estado para mejorar las condiciones de la niñez sin cuidados parentales. El formato final de la entrevista se encuentra en el Anexo I.

#### 4.1.2. Criterios de selección de informantes y aspectos vinculados a la aplicación de las entrevistas

La selección de los participantes se realizó con base a diversos criterios. Inicialmente se llevó a cabo una búsqueda de un directorio de instituciones gubernamentales que concentrara la información de las casas hogares ubicadas en la Ciudad de México. Sin embargo, al constatar que no se cuenta con un directorio que diera cuenta de las Instituciones de Asistencia Privada y Asociaciones de la Sociedad Civil que ofrecían los servicios de cuidado alternativos a niñas y niños sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos se decidió crear un directorio propio con la información disponible hasta el 14 de octubre del 2016. La búsqueda electrónica arrojó dos fuentes principales para contactar estas instituciones: la Junta de Asistencia Privada, que cuenta el “Directorio de las instituciones de asistencia privada. Rubro: Niños y jóvenes”, así como del Sistema de Información de Desarrollo Social de la Ciudad de México, instituciones que contaban con dos directorios de instituciones de asistencia social y privada que brindan servicios a niñas, niños y adolescentes.

Posteriormente se revisaron los perfiles de las diversas instituciones registradas que se encontraban en los dos directorios, limitando la inclusión al proyecto de investigación únicamente a aquellas instituciones que se autodenominaran “Casa Hogar” y que

atendieran a niñas, niños y adolescentes sin cuidado de sus padres o familiares. Del directorio publicado por la Junta de Asistencia Privada, de las 52 instituciones mencionadas de atención a la niñez, lograron identificarse 45 casas hogares que cumplieran con estos criterios. A esto, con la revisión del directorio del Sistema de Información de Desarrollo Social, se agregaron otras tres casas hogares adicionales que no se habían mencionado en el primer directorio. Con estos datos se logró construir un directorio que concentraba en él a 48 instituciones de acogimiento en la Ciudad de México, mismos que fueron tomados como la población total de posibles participantes.

En este punto es importante resaltar algunas limitaciones en la determinación del universo de participantes. Tal como se mencionó en el marco teórico de esta tesis, México no cuenta aún con un sistema fidedigno que registre el total de las instituciones que alojen en sus instalaciones a niñas, niños y adolescentes, por lo que el directorio conformado para los objetivos de esta tesis no agota la cantidad de instituciones de asistencia social y privada de la Ciudad de México. En el directorio se puede observar como los registros de las instituciones gubernamentales se limitan en su mayoría a Instituciones de Asistencia Privada, dejando fuera a Asociaciones de la Sociedad Civil entre sus registros. Esto provoca una subrepresentación de las instituciones que no están constituidas como instituciones de asistencia privada, o bien, que no cuentan con convenios con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, pero que aun así en sus instalaciones tienen a niñas, niños y adolescentes.

Aunado a esto, la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes mandata la creación de un sistema de registro de estas instituciones, se logró constatar que el mes de junio del 2017, uno de los avances es que el Sistema Nacional de Desarrollo Integral para la Familia publicó en su sitio oficial de internet un directorio que concentra información de casas hogares en la Ciudad de México, sin embargo, por sus fechas de publicación no fue tomado en cuenta en el directorio de este proyecto de investigación. Si bien, este registro público muestra en sí mismo un avance en la implementación de la Ley, es necesario resaltar que éste muestra aún diversas limitantes, pues no se encuentran registradas todas las instituciones con las que cuentan los directorios anteriores, y además, aunque es el primero que incluye entre sus registros a Asociaciones de la Sociedad Civil, el registro aún no es exhaustivo.

Una vez que se contaba con un directorio de instituciones de acogimiento en la Ciudad de México, y después del diseño de una entrevista de acuerdo al planteamiento y los objetivos enunciados en el protocolo de esta investigación se inició con el contacto de los posibles entrevistados. La estrategia consistió en un muestreo cualitativo por criterio, el cual se delimitó desde el momento de la inclusión en el directorio: instituciones de acogimiento de tipo residencial con administración privada o social que atendieran a niñas, niños y/o adolescentes sin cuidado parental o en riesgo de perderlo, cuyas instalaciones se encontraran en la Ciudad de México. Por otro lado, la selección de los participantes, es decir, las personas aptas para responder la entrevista, se determinó que debían de ser los responsables de las instituciones de acogimiento en primera instancia, o bien, alguno de los encargados de la administración de la institución, de manera que contara con la información necesaria para responder los cuestionamientos.

El contacto de estas instituciones comenzó a realizarse en el mes de febrero del 2017, contactando diez instituciones por semana, con la finalidad de evitar la saturación de la agenda de entrevistas y poder brindar un seguimiento óptimo a cada una de las solicitudes. El contacto se realizó primeramente vía telefónica, sin embargo la mayoría de las instituciones requirieron que se enviara por correo electrónico o que se entregara de manera presencial la solicitud de la entrevista, así como preguntas que se aplicarían y diversos documentos que acreditaran mi calidad de estudiante de posgrado, la institución de procedencia y el objetivo central de la investigación.

En el acceso a los entrevistados nos encontramos aún con una diversidad de limitantes que dificultaron la aplicación de entrevistas. La primera de ellas fue que los directorios publicados por estas instituciones no estaban actualizados en su totalidad, de manera que once de las 48 casas hogares incluidas en el directorio no contaban con los datos actualizados para su contacto. Otra de las problemáticas fue que diversas casas hogares no permitieron la aplicación del instrumento de análisis empírico, negando desde el inicio su participación, no respondiendo llamadas, correos electrónicos, o bien no aceptando la entrevista en las fechas y horas agendadas. Aunado a esto, nos encontramos que existen cuatro fundaciones que concentran en sí mismas la administración de diversas casas hogares, es decir, que a su cargo se encuentran entre dos y seis instituciones de acogimiento, lo que redujo la cantidad de entrevistados posibles debido a los criterios de selección de los participantes.

Ante estas limitaciones, se logró entrevistar a doce responsables de casas hogares distintos, de las cuales diez aplicaciones se hicieron de manera presencial, una de manera telefónica y otra de manera electrónica. Diez de estas entrevistas se realizaron a Instituciones de Asistencia Privada, una de ellas a una Asociación Civil y otra a un responsable de una Institución de Acogimiento administrada por instituciones gubernamentales. Además, se realizaron dos entrevistas complementarias a representantes de defensa de derechos humanos que han participado de manera activa en el tema de la niñez sin cuidado parental institucionalizada. Todas estas entrevistas fueron realizadas de manera anónima y confidencial, aunque se cuenta con registro de voz y transcripción de once de los entrevistados que dieron autorización de ser grabados durante la entrevista.

Se privilegió la aplicación de las entrevistas en las instalaciones de las casas hogares que así lo permitieron, buscando el principio de maximización mencionado por Boeije (2010), quien sugiere la aplicación de las entrevistas cualitativas dentro del ambiente natural del fenómeno estudiado, con la finalidad de aprehender mayores detalles para el análisis de la problemática. Ante esto, de las trece entrevistas aplicadas en total, solamente dos se realizaron fuera de las casas hogares.

El periodo de aplicación de las entrevistas fue del viernes 24 de febrero al 11 de mayo del 2017. La duración de las entrevistas fue en promedio de 59 minutos, de las cuales la entrevista con menor tiempo fue de 30 minutos y la de mayor tiempo fue de 115 minutos. El total de las entrevistas grabadas fue transcrito y analizado, al igual que las anotaciones en el diario de campo de aquellas entrevistas que se realizaron sin grabación, tal como se detallará en el siguiente apartado.

#### 4.1.3. Análisis y procesamiento de los resultados de la investigación empírica

Una vez que concluyó la aplicación de las entrevistas, cada una de ellas fue transcrita en documentos electrónicos para su análisis. En caso de no contar con los audios correspondientes, se transcribieron las anotaciones en el diario de campo, para incluir esa información en el análisis correspondiente. El análisis fue realizado con base en Boeije (2010), quien propone el siguiente orden para el análisis de los resultados: segmentación, codificación, reagrupación y modelamiento de los resultados obtenidos.

Inicialmente se realizó la segmentación de la información obtenida en las entrevistas en dos principales categorías: hallazgos de acuerdo a la teoría y hallazgos empíricos. Posteriormente, las categorías fueron divididas en subgrupos y codificadas para su análisis. La segmentación de la información se realizó en el programa de análisis cualitativo Atlas.ti. versión 7.5. En el caso de la primera categoría, los códigos de la información estaban definidos de manera previa por los indicadores establecidos con los que se conformó el guion de entrevista, de manera que fueron introducidos previamente para su análisis. Por el contrario, la categoría de hallazgos se codificó inicialmente bajo una sola etiqueta y después se analizaron los resultados obtenidos en el recuento de códigos para posteriormente reclasificar la información en diferentes sub categorías. El paso final en análisis de los resultados fue la reagrupación de las categorías con sus distintos subgrupos para brindar los resultados a la pregunta de investigación anteriormente planteada y así proponer un modelamiento de la problemática abordada en esta investigación, mismo que será presentado en el siguiente capítulo, en el apartado de conclusiones.

## **4.2 Hallazgos de la investigación por ejes**

Este apartado tiene como objetivo exponer los resultados obtenidos de la investigación empírica, ofreciendo inicialmente un análisis de los mismos con las categorías de análisis definidas en la entrevista y sustentarlos con algunos ejemplos extraídos de los discursos propios de los informantes. Estos elementos constituyen en sí mismos la exploración de las condiciones empíricas que expresan la problemática de la institucionalización de niñas, niños y adolescentes en casas hogares, y a su vez serán la base para la elaboración de conclusiones de esta investigación.

### **4.2.1. Eje I. Vulnerabilidad y riesgo en instituciones**

#### **4.2.1.1. Internamiento en macroinstituciones, la relación entre la cantidad de niños y las capacidades de cuidado en las instituciones.**

La cantidad de niñas y niños en instituciones que sobrepasan la capacidad misma de las instalaciones y la capacidad de atención del personal es una de las fuentes más

presentes de riesgo y vulnerabilidad esta modalidad de acogimiento de acuerdo a las fuentes consultadas en el primer capítulo de esta tesis. En el campo se pudo observar que esta es una constante también en las instituciones de acogimiento de la Ciudad de México. Si bien, diversas instituciones mencionaban contar con capacidades instaladas para atender a un mayor número de niñas y niños que los que alojaban, la realidad es no contaban con el número de personal disponible para el cuidado y atención óptimos de acuerdo a lo que enuncian la directriz de cuidado alternativo número 125.

Del total de instituciones entrevistadas, sólo tres contaban con el personal suficiente que establecen los requerimientos establecidos en las Directrices. En esta cuestión se observan diferencias entre las instituciones de acuerdo a la forma de administración de cada una, de manera tal que únicamente tienen personal suficiente una de las instituciones dependientes del Gobierno de la Ciudad de México, y otras dos, cuyos recursos provienen de instituciones internacionales. El resto de las casas hogares contaban con personal insuficiente para la atención de acuerdo a los requerimientos internacionales, de manera que se observan números que rondan entre los 8 y los 11 niños y niñas a cargo de un cuidador por turno. Esta problemática es reconocida entre los mismos encargados de la administración de estas casas hogar.

De acuerdo a la Ley, si son entre 0 y 4 años tienes que tener dos personas por cada diez niños. Ya, dependiendo la edad, la Ley te marca que puedes tener solo un cuidador, pero mientras más chiquitos sean los niños, más personal debes de tener. Entonces, nosotros, si recibimos desde cero hasta 12 deberíamos de tener mucho más personal del que yo tengo (...) (entrevista 008).

Este punto está íntimamente ligado a la cuestión de los recursos con los que cuentan las instituciones, e impacta directamente en la capacidad de atención que pueden brindar a los niños alojados en sus instalaciones. La problemática de falta de personal encargado exclusivamente de cuidado y atención fue reconocida por diversos entrevistados como una de las principales problemáticas a las que se enfrentan las instituciones de asistencia privada y social. Comentaron también que incluso cuando logran ser beneficiados de fondos o recursos privados o estatales, son pocos los que pueden emplearse en el pago de cuidadores. Esto, a su vez repercute también en la remuneración de los trabajadores directos con los niños. Si bien, las directrices de cuidado alternativo señalan claramente la necesidad de reconocer e incentivar el trabajo de los cuidadores, en la realidad se

observa que aún no se logra este objetivo para garantizar la calidad en el cuidado. Una de las entrevistadas comentaba lo siguiente al respecto:

(...) si una casa hogar con “N” niños, no, cuando vienen y ven, cuando dicen oye, quién baña a los niños, no que las tías, y cuántos niños baña al día, no, pues 10, no pero si yo con mis dos hijos me vuelvo loca, y sí, imagínate ella, pero cuánto le pagas, pero si yo te digo lo que le pago te mueres de risa. Entonces es mucho sensibilizar a la gente de que para que estos niños estén bien cuidados yo necesito contratar personal que esté al pendiente de ellos, y que ese personal está trabajando, no viene a darme su tiempo voluntariamente, ellos también necesitan ganar un dinero (...) pues no pagamos mucho, pero que al menos les alcanza para llegar a su casa y decir mira traje esto, todo eso porque ellas son finalmente el ejemplo directo de lo que los niños están aprendiendo (entrevista 008).

Hay que mencionar además, que cuestión de las condiciones de sobrecarga de trabajo se observa con mayor rigor en las instituciones de tipo religiosas, en las que mayor número de actividades recaen sobre una sola persona, lo anterior debido a que si bien las encargadas asumen el rol de cuidadoras, a la par desempeñan tareas administrativas, lo que repercute aún más en las cuestiones del cuidado, todo lo anterior sin recibir remuneración por su trabajo. A esto hay que añadir que en estas instituciones cuentan con jornadas laborales de 24 horas al día. Si bien, algunas de estas condiciones son incentivadas por las ideologías propias de las instituciones a las que pertenecen, tales como la ausencia de pago económico por el servicio, es importante reconocer en algunos otros aspectos también la falta de recursos de las instituciones impacta en la cantidad de tareas que deben de ser absorbidas por una sola persona. Uno de los ejemplos más claros rescatados de las entrevistas para mostrar esta situación se refleja en el siguiente testimonio:

Por ejemplo, aquí, lo vamos a decir, nosotras las religiosas somos voluntarias, porque todo lo hacemos sin esperar nada a cambio, lo entregamos todo. Como la institución pertenece a la Junta de Asistencia Privada, como religiosas y voluntarias pues no tenemos derecho incluso a un sueldo, todo lo hacemos así, digo, vivimos de lo que les traen a las niñas, digamos en lo de la alimentación, todo lo que son las necesidades así básicas, pero ya lo que es vestuario y salud ya es muy aparte. Se encarga la congregación en sí, pero somos un grupo (entrevista 001).

En este punto hay que identificar la labor que juega el Estado en la conformación de macroinstituciones, ya que son las instancias gubernamentales en gran medida las que

contribuyen a este factor de riesgo continuando con canalizaciones a casas hogar, a sabiendas de que muchas de ellas se encuentran sobrepasadas en la capacidad de personal.

#### 4.2.1.2. Duración del internamiento

Otro de los riesgos mencionados con mayor frecuencia en las evaluaciones al cuidado de niñas y niños en instituciones de cuidado es la duración excesiva del internamiento. En el análisis empírico de este indicador se observó que hay diversos mecanismos que determinan la estancia de las niñas y niños en estas instituciones. La primera está ligada a las prácticas institucionales realizadas por el Estado, tales como brindar seguimiento a los casos de los niños canalizados en las casas hogares ya sus familias de origen y así lograr una pronta reincorporación a modalidades de acogimiento de tipo familiar, o bien, en algunos casos con la duración de los juicios que impliquen la determinación de la situación jurídica de los niños que impiden la incorporación a estas modalidades de acogimiento, como la adopción o programas de acogimiento por familia ajena. En estos dos primeros ejemplos impera, de acuerdo a las respuestas obtenidas en las entrevistas, una gran ausencia por parte de las instituciones gubernamentales en el seguimiento y solución de los casos, de manera tal que una vez que los niños son ingresados a las casas hogares, difícilmente salen de estas modalidades de acogimiento en el menor tiempo posible. Hay narraciones en las entrevistas que muestran como los niños y niñas pueden pasar años en las instituciones de acogimiento sin que las autoridades resuelvan el problema de la institucionalización.

Vino, bueno, ya llevan cuatro años que paso un caso de violencia hacia una de las niñas, o sea, sí está declarado, pero el DIF ya no lo continuó, entonces quedó hasta allí, y actualmente la junta dice no, pero porqué se quedó allí, que solución tiene la niña, qué procesos ha llevado, entonces, pues no, sólo la junta (entrevista 001).

(...) Cuando ellos ingresan a la institución, pues ingresan a veces no muy convencidos, vienen enojados, a veces no hay otra opción, los canalizan de otra institución, jóvenes que han vivido siempre en instituciones y que el cambio de institución se debe a que han crecido, pues hay instituciones que trabajan con bebés de cero a cinco años, por decir, hay instituciones que trabajan con niños de seis a doce años, y nosotros somos una institución que trabaja de 12 a 18 y por alguna razón hay niños que han crecido en instituciones (...) entonces, el llegar aquí es como, otra vez, otra etapa, sí, con adolescentes, que han ido

creciendo, y otros, pues la familia, a veces por las situaciones de pobreza, porque no los pueden controlar y se dieron cuenta de que tienen problemas de adicción, por muchas razones la familia también solicita el ingreso de los jóvenes (...) (entrevista 004).

Tal como se expuso en el marco teórico, los largos periodos de la institucionalización repercuten no sólo en el derecho de las niñas y los niños a vivir en familia, sino que impacta en la calidad de vida y en el desarrollo. Los entrevistados señalaron en diversas ocasiones incluso aun cuando el abandono de las niñas y los niños ya estaba comprobado, los juicios de la pérdida de patria potestad podían prolongarse entre tres y cuatro años, plazo demasiado prolongado para no tener efectos en el desarrollo.

Al respecto, algunos de los encargados de las casas hogares coincidían en que la larga duración del proceso jurídico era un factor de riesgo para los niños y niñas que limita sus posibilidades de ser reintegrados a su familia de origen, o bien a una familia adoptiva, ya que generalmente quienes deciden adoptar prefieren a niñas y niños pequeños, o de igual manera, al momento de ser integrados a familias extensas, las posibilidades de ser aceptados disminuyen conforme la edad de estos niños avanza, de manera que disminuyen sus probabilidades de salir antes de los 18 años de edad. Al respecto comentan:

No todos los niños están en proceso jurídico. O sea, los niños que están abandonados, se supone que el DIF debe de iniciar el juicio de la pérdida de la patria potestad, para después ver una alternativa de acogimiento. El DIF se tarda muchísimo en tomar la decisión de qué niños va a iniciar juicio jurídico (...) Sí, porque la Ley está muy bonita, y la Ley te dice, en tres meses tienes que definir si este niño se va a acogimiento residencial, si este niño se va con familia de acogida, lo reintegras con la familia. - (entrevistadora) Cuatro años nos dice que duraban aquí- Sí, antes de la Ley, pero ahora con la nueva Ley, y tengo a los niños de enero, y nadie me ha dicho que va a pasar con ellos, y aquí no ha venido familia alguna a decir, oye si me los quitaron, pero quiero verlos. Nadie, nadie nos dice nada (entrevista 008).

Otra de las problemáticas que lograron detectarse dentro de la estancia prolongada en instituciones fue la permanencia por canalización entre las instituciones por solicitud de los padres de familia, o bien, por la promoción de las mismas instituciones de acogimiento. En la mayoría de los casos, los niños y niñas en las casas hogares no fueron canalizados por instituciones del Estado, sino por interés de los familiares. Este punto será abordado con mayor profundidad más adelante, sin embargo, se identificó que entre

las instituciones que atienden a niñas y niños pequeños, una vez que llegan a los 12 años algunos son canalizados a instituciones para el cuidado de adolescentes, en lugar de regresar a sus familias de origen, lo que prolonga aún más el internamiento de este sector de la niñez.

Ahh, claro, en la parte de egreso, tenemos allí una parte también en nuestro modelo de atención que se llama seguimiento a ex alumnas, de qué manera egresan bueno, una vez que se concluya, digamos, el perfil que no podemos atender es más allá de los 12 años, o que terminan la educación primaria, hay dos formas, la primera es que se canaliza a otra institución, pero que ahora les puede impartir la educación secundaria. Si el tutor decide no seguir trabajando con bajo el mismo criterio, bajo las mismas estándares que están trabajando, se les prepara a las niñas para que presenten el examen de admisión a cualquier secundaria pública (entrevista 004).

Diversos de los entrevistados coincidían también en la percepción de que las instituciones gubernamentales también abandonan a las niñas y a los niños en estas instituciones, sin recursos y sin seguimiento para dar solución a la problemática de abandono y de la reincorporación a alguna familia.

La procu (Procuraduría) te deja a las niñas y hasta allí. El DIF sí, pero lo que te comentaba, que nosotros sí tenemos que hacer cuando se van seguimiento año y medio después cuando se retiran (entrevista 007).

#### 4.2.1.3. Personal capacitado para el cuidado y atención de las niñas, niños y adolescentes en instituciones de cuidado

En relación al personal capacitado y con especialidad académica se observan resultados favorables en comparación con las evaluaciones expuestas en el marco teórico. Hay que reconocer que la Junta de Asistencia Privada ha jugado un papel central en este punto debido a que, dentro de los requisitos para constituirse como Institución de Asistencia Privada se incluye la valoración del perfil profesional de quienes laboran con las niñas y niños, así como el contar con una nómina de pago de personal, lo que limita en gran medida que la atención dependa de voluntarios y que el personal cuente cuando menos con preparación académica especializada para la atención de esta población. Aunado a esto, en su totalidad, los entrevistados aseguraron recibir cursos de capacitación de manera constante por parte de la Junta de Asistencia Privada, por ejemplo, se rescata un fragmento de una de las entrevistas que hace alusión al respecto:

Sí, constantemente, por ellos recibimos capacitación, recibimos orientación técnica cuando se necesita, recibimos visitas de auditoría (...) y a invitaciones a eventos, entonces todo el año pasado recibimos un apoyo económico para un proyecto muy específico de implementación del programa interno de protección civil (entrevista 002).

Pese a que hay un avance respecto a lo enunciado en las evaluaciones referenciadas en el primer capítulo, es necesario resaltar que también se señaló en diversas entrevistas que cuando las instituciones no cuentan con los recursos económicos necesarios para contratar personal, muchas de estas casas hogar buscan voluntarios o asociaciones sin fines de lucro para brindar la atención o servicios de los que carecen. Esto se ve en mayor frecuencia en el personal médico y en el personal encargado de las actividades recreativas o extraescolares.

En este indicador también es necesario resaltar algunos de los hallazgos que será discutido más adelante, pero que incide en este apartado. Existe una diferencia entre las instituciones de asistencia privada, las instituciones gubernamentales y las asociaciones civiles, en estas últimas aún se observa un fuerte remanente de un servicio no profesionalizado o especializado, de manera que aunque se cuenta con profesionales que atienden las necesidades, también mucha de la atención recae en voluntarios o personas no capacitadas en las áreas de intervención que atienden, sin embargo, esto se abordará con mayor detalle más adelante.

#### 4.2.1.4. Contacto con los familiares

Este indicador varía respecto al tipo de institución y la causa de ingreso de las niñas y los niños a las casas hogar. La mayoría de las instituciones brindan servicios de cuidado de lunes a viernes, de manera que los fines de semana, periodos vacacionales o días festivos pueden salir con sus familias. Otras, en cambio, señalaron que hay casos en los que las niñas o los niños tienen prohibido el acercamiento a sus familias, ya que esto implica un riesgo, sobre todo cuando estas fueron canalizadas por haber sufrido de violencia por parte de sus familiares.

Este orfanato funciona a la vez como internado, y aquellas niñas que tienen tutores salen los fines de semana (entrevista 010).

Es necesario retomar diversos puntos en este indicador. Si la niña o el niño fueron referidos a la casa hogar por causas de violencia de cualquier tipo, es alejado no sólo del

o los agresores, sino también de la familia entera, de manera tal que la niña o el niño pierde el contacto con la familia extensa, lo que lo coloca aún más en situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

Otro de los puntos que se lograron identificar es que, si fue uno de los tutores quien decidió ingresar a estas niñas o niños a una casa hogar, si el familiar decide no continuar con el contacto no hay ninguna clase de seguimiento o intervención que incida en el fortalecimiento de los vínculos familiares por parte del Estado, puesto que no fueron ellos quienes los ingresaron.

No, es todo, pueden ser cuestiones económicas, problemas familiares o poco interés. O sea, te dejo a la niña y ve qué haces tú con ella, yo me encargo sólo si puedo venir a recogerla el fin de semana, si no cuando me dé la gana. Por ejemplo allí tenemos tres así (entrevista 001).

#### 4.2.1.5. Contacto con la comunidad

Este indicador fue obtenido con base en las respuestas relacionadas con alojar a los niños y niñas en instituciones de la misma comunidad de origen, así como la continuidad en las instituciones a las que solían acudir antes de ingresar a la casa hogar. Los resultados respecto al ingreso señalan que pese a que las Leyes marcan que el niño y la niña debe permanecer dentro de su comunidad, persiste aún un gran número que provienen de otros Estados del país, ya sea canalizados por instituciones gubernamentales, o traídos a la Ciudad de México por las mismas organizaciones a las que ingresan. Este punto será analizado con mayor profundidad en el apartado correspondiente a las formas de ingreso a la institución.

Pues yo creo que , bueno, foráneos, ya son desde el Estado de México, yo creo que tenemos en igual proporción, porque igual y tenemos jóvenes del Estado de México, yo creo que son un poquito más ya del Distrito, y del Estado de México, de algunas otras partes, a veces son canalizados por el propio DIF nos los traen, del DIF de Durango, del DIF de Tabasco, que no sé porque los traen tan lejos, pero los vienen a traer para acá (entrevista 004).

Otro de los hallazgos es que la mayoría de las niñas, niños y adolescentes son reubicados en escuelas cercanas a la institución de acogimiento, o bien, en el caso de que la casa hogar cuente con un programa escolar es en este en donde retoman sus

estudios. Lo mismo sucede con otros servicios como el médico, el dental, religioso, entre otros que los desvinculan de sus cotidianidad o de las redes a las que ya pertenecían estas niñas y niños antes de ser institucionalizados.

#### 4.2.2. Cuidado cotidiano

Este eje fue conformado con base en indicadores relacionados con la satisfacción de necesidades cotidianas y el acceso a diversos servicios. Los resultados fueron diversos, pero se observa una constante: una vez que el Estado canaliza el cuidado de la niñez a las casas hogares de tipo social y privado, la satisfacción de necesidades depende de manera casi total y completa de las capacidades de gestión de las instituciones de acogimiento, los recursos que sea capaz de obtener mediante convocatorias y las carteras de donantes de los que haya logrado hacerse, lo que provoca una gran disparidad en los servicios, y lleva a muchos niños a pasar diversas complicaciones, como comer de mermas de empresas, o bien, vestirse con aquellas prendas que han llegado por donaciones.

Otra de las cuestiones que son necesarias resaltar es la disparidad que provoca en las instituciones la razón social a la que pertenecen, de manera que mientras las instituciones de asistencia privada tienen acceso a una mayor cantidad de posibles donantes o recursos fijos debido a que pueden realizar recibos deducibles de impuestos para aquellas empresas o particulares que decidan apoyar, mientras que las instituciones constituidas como sociedad civil no cuentan con esta facilidad fiscal, lo que los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad para la obtención de recursos para la satisfacción de necesidades y solventar el costo de los servicios que requieren. Por el contrario, en el caso de las instituciones pertenecientes al Estado, por lo menos el tema de las necesidades básicas queda casi cubierto por el presupuesto público.

Estas disparidades en el servicio impactan a su vez no sólo en la calidad, sino en el acceso y ejercicio de derechos de estas niñas y niños, lo que convierte a este indicador en un elemento clave en la reproducción de la vulnerabilidad y riesgo, colocando en el centro de este análisis la falta de participación de las instituciones gubernamentales en los servicios de asistencia social para la niñez en situación de abandono, pese a que el

Estado siga siendo el responsable de estas niñas y niños aún después de haberlos ingresado a alguna institución de carácter social o privado.

#### 4.2.2.1. Alimentación

La alimentación de las niñas y niños en las casas hogares es una cuestión bastante desigual y muy ligada al concepto de beneficencia, como se abordaba en el primer capítulo. La gran mayoría de las instituciones de acogimiento obtienen los recursos para la alimentación concursando por financiamiento y solicitando donaciones a empresas privadas, mismas que pueden deducir impuestos con sus aportaciones. Únicamente dos instituciones dijeron recibir recursos de instituciones gubernamentales para la alimentación de la población alojada, sin embargo en ninguno de los casos las aportaciones cubría la totalidad de lo requerido. Cabe mencionar, tal como se explicó en uno de los apartados del marco teórico que los apoyos gubernamentales a las instituciones de la sociedad civil, o bien a instituciones de asistencia privada son esporádicos y son sometidos a concursos año con año, de manera que no es una fuente permanente de recursos.

Nosotros hacemos desde la recaudación para poder tener todos los días comida. Eso es algo, aquí nunca se pueden quedar sin comida, no les podemos condicionar también la comida a que cumplan otro tipo de responsabilidades, es algo que se tiene que dar (...) pero incluso si no llegara un donante con cierto producto, nosotros tenemos la obligación de buscar el recurso para que ellas puedan comer (entrevista 007).

Otra de las problemáticas que se observó es que la alimentación de tres de las doce casas hogar consultadas dependen de la merma de algunas empresas. Si bien, las entrevistadas señalaron que los alimentos se encuentran aún en buen estado y que las donaciones son muy agradecidas por los beneficiarios, es necesario analizar este fenómeno desde lo que representa en un contexto en el que el bienestar para esta población debe de estar garantizada por el Estado. Esto muestra de manera en la que acciona el sistema de protección social a grupos vulnerables en el país.

La alimentación de estas niñas se logra gracias a la ayuda en especie, generalmente es merma de comedores de empresas, por parte dos empresas: “Empresa X” y “Empresa Y”. Señaló también que el Estado no ofrece ningún tipo de apoyo para la alimentación de estas niñas” (entrevista 010).

(...) lo de comida, pues siempre andamos viendo donaciones en especie. Hay una empresa que ya tiene 25 años ayudándonos y nos dona comida, y eso es una bendición enorme, porque también la alimentación se va bastante (...) No, y a veces, hay carne, pero la carne no nos dan mucho, pero a lo que sí nos mandan muchísimo son sopas (...) Por eso te digo, Dios no nos deja (entrevista 003).

Es necesario señalar también que el caso de las donaciones en especie que representan las mermas también corresponde a empresas debidamente constituidas que donan el producto que no logró venderse en las tiendas comerciales y que ha excedido o está a punto de exceder la fecha de caducidad, y que aún puede consumirse. En este punto destaca que algunas empresas logran deducir impuestos con estos productos que ofrecen a las instituciones de asistencia.

Otro de los puntos que arrojó este indicador es que el acceso a algunos productos se ve limitado a la cantidad de donantes a los que se tenga acceso y a la cantidad de convocatorias que logren aprobar para el rubro de lo alimentación, de no ser así, se muestra una escases en el consumo de diversos insumos básicos, en algunos casos necesarios para el desarrollo adecuado de estas niñas, niños y adolescentes.

De todos modos esa leche en polvo, ya hemos hecho cuentas. Comprar leche en polvo aquí en el súper, o leche líquida es muy caro, no nos sale. O sea, si suena mucho mil 300 al mes de leche, pero nos sale mejor, y tienen las niñas leche diario, a tener que comprarla, porque sería mucha leche la que se gasta (entrevista 003).

Otro de los puntos importantes que se lograron identificar en las respuestas de los entrevistados es una parte de la alimentación aún se oferta por las donaciones de “Bienhechores”, o personas que conocen la labor que llevan a cabo las casas hogar, y se acercan de manera constante a brindar apoyo, contribuyendo así a la alimentación de estas niñas y niños.

Sí, y personas que colaboran, que llegan y te dicen, “te traigo leche para un mes”, o “te traigo leche para dos meses”, entonces así es. Vienen temporalmente (entrevista 001).

Tenemos un vecino que nos lleva frutas durante la semana, y nada más (entrevista 002).

#### 4.2.2.2. Vestido

La satisfacción de necesidad de vestido es cubierta de diversas maneras, dependiendo de la casa hogar en la que se interna a las niñas y niños. Algunas de las casas hogares cuentan con convenios con empresas nacionales que les otorgan diversas dotaciones de ropa para las niñas y niños en el año, otras instituciones en cambio, solicitan a los padres o familiares de las niñas y niños que sean ellos quienes provean la vestimenta. En caso de que la familia no pueda absorber estos gastos o no estén presentes, hacen llamados a la comunidad por medio de redes sociales, o bien por contactos que tienen y que han apoyado de manera previa, para buscar donantes de artículos específicos, como zapatos, calcetas, camisas, o todos los artículos que sean necesarios. En cambio, en el ámbito público, son las instituciones mismas las que se encargan de proveer de estos artículos.

Otra de las problemáticas que se logró identificar es que en muchas ocasiones, la obtención de vestimenta está limitada a lo que el donante crea que es una necesidad o no, lo que hace que en muchas ocasiones se dificulte el acceso a diversas prendas básicas.

(...) Pero lo que sí las niñas necesitan más y lo tenemos que pedir así es ropa interior, muchísimo, y es lo que menos la gente piensa. Están creciendo, o sea, sus pechos necesitan otras tallas, traen unos o muy apretados, ni siquiera traen lo que es para su tamaño, y si necesitamos mucho, y aunque uno no las esté revisando, uno se da cuenta, traen los tirantitos morados toda la semana, pero ya me dicen, no madre, es el único que tengo, y ya, cuando hay una formita, pues ya les digo, fíjate que tenemos una niñas que no tienen ropa interior, y ya me dan dinero, la llevo y ya digo, a ver mira, ve con la señorita para que vean que talla es, y enseñarles pues, que tienen que tener, saber su talla y todo eso, perola ropa interior cuesta mucho (entrevista 003).

#### 4.2.2.3. Salud

El acceso a servicios de salud fue uno de los rubros en los que se detectó mayor diferencia en el acceso en función de la casas hogar. En el caso de las instituciones pertenecientes al Estado, la cobertura está garantizada por las instituciones públicas. De igual manera los niños y niñas de instituciones públicas contaban con médicos, enfermeros y odontólogos en las instalaciones las 24 horas del día. Sin embargo, en el caso de las instituciones de asistencia privada y social, esta condición dependía de los

recursos con los que cada una cuenta, y de los convenios que han logrado establecer con hospitales públicos y privados para asegurar la atención de los niños y niñas a su cargo.

A su vez, se observó una gran variación entre las instituciones, lo que muestra a su vez la falta de homologación y de acercamiento de las instituciones de salud a las instituciones de asistencia sociales y privadas, ya que algunas cuentan con convenios con hospitales públicos, otras han tramitado hojas de gratuidad con hospitales de la Ciudad de México e incluso hay algunas instituciones que han logrado afiliar a los niños y niñas al seguro popular, mientras que algunos otros simplemente no tienen acceso a estas protecciones porque las casas hogares no han podido llevar a cabo estas afiliaciones o convenios, lo que coloca no sólo en una atención desigual, sino en la falta de mecanismos de protección por parte de las instituciones de salud públicas para esta población, o bien, provoca el acceso a servicios más limitados.

No, tú llegas al centro de salud, y tú dices, tengo gratuidad y te piden tu número y la forma en la que pueden atender a las niñas. En este caso que te comentaba de la chica con apendicitis, no tiene por lo tanto seguro popular y no puede ser beneficiaria para que le hicieran la operación de forma que no quedara la cicatriz grande, no, entonces tuvo la atención, pero no el seguro popular. A las niñas que sí tienen familias se les está pidiendo esa parte, o sea muchos no tienen, muchos no trabajan en algo formal, pero intégralas al seguro popular, pero es parte de un porcentaje, no todas tienen este acceso (entrevista 007).

En otras instituciones señaló que la afiliación a instituciones de salud pública depende de que uno de los familiares realice el trámite, situación que coloca a muchas niñas, niños y adolescentes en la imposibilidad de acceder a esta atención, debido a las condiciones familiares de las que provienen, muchos de ellos en situación de abandono, o bien, de familias de escasos recursos que en muchas ocasiones no cuentan con un empleo formal que otorgue esta prestación, o simplemente por no contar con un familiar que lleve a cabo este trámite.

Cuando ingresan se les pide a las familias si están afiliadas, pero son poquititas, o sea, de 30 que tenemos sólo cinco están en el IMSS, y que será, otras quince en el seguro popular, y el resto sin nada (entrevista 003).

Otra de las problemáticas que se observaron en este indicador es que la atención médica dentro de las casas hogares depende en gran medida de los recursos con los que estas

cuenten, de manera que la posibilidad de contar con un médico o una enfermera de planta en algunas instituciones depende directamente del apoyo por parte de instituciones privadas que permitan pagarle un sueldo al profesionalista, o bien, se delega este cuidado a médicos o profesionales de la salud que de manera voluntaria y gratuita prestan su servicio para atender a las niñas y niños.

No, ese también —el médico- se consiguió mediante un proyecto. Vas a encontrar que este tipo de instituciones también se mete en este estilo de proyectos, convocatorias de distintas empresas también del aspecto privado y del aspecto público, y con proyectos, tú metes un proyecto para dirigirlo a la institución. A veces, afortunadamente nos hemos visto beneficiados por estos proyectos, y el sueldo incluso del psiquiatra es parte de un proyecto (entrevista 007).

Para la salud, ok, mira, te decía que trabajamos igual en este modelo de talento humano. Normalmente siempre buscamos que nos apoyen personas, llámese médicos en este caso, y actualmente tenemos un médico voluntario que viene a hacer unas revisiones dos veces por semana y nos da servicios médicos como tal. De esa manera, bueno, esa es una parte, pero en la parte bucal, también tenemos apoyo, tenemos ahorita una alianza en una universidad, precisamente la universidad X, tenemos allí una alianza, están viniendo odontólogos, digamos pasantes, y viene a hacer trabajos diagnósticos, prevención y corrección. De esa manera llevamos trabajando con ellos alrededor de tres meses, y de esa manera es como nosotros procuramos de alguna manera satisfacer lo que es la salud de las niñas (entrevista 005).

Asimismo, en la cuestión de la salud, uno de las fuentes de riesgo y vulnerabilidad es que el pago de medicamentos, o bien de especialistas corre a cargo de las propias casas hogar. En algunos de los casos, las instituciones de acogimiento buscan con los médicos la exención de pago, o bien, el apoyo de particulares que apoyen o contribuyan con el tratamiento médico de las niñas o niños que lo necesiten, y aunque bien, aunque muchos de los entrevistados comentaron que siempre hay alguien que levante la mano para apoyar a estas niñas y niños, lo que pone en evidencia es que el acceso a estos tratamiento está condicionado más en función de la beneficencia y caridad que en una cuestión de acceso a servicios de salud.

Hay proyectos también, hay convocatorias que se enfocan sobre la parte de salud, entonces tú también puedes participar, por ejemplo en proyectos que dicen, bueno, yo te puedo pagar lo que sería desde laboratorios de los jóvenes, entonces los chicos van a exámenes de laboratorio, en el cual te dan un diagnóstico de los jóvenes ya tomando muestras, y tú inicias todo un proceso

de seguimiento médico con ellos (...) y si se requiere de un tipo de atención un poco más especializada, psiquiátrica, digamos, el Hospital X, que es un hospital federal, te proporciona la atención, consultas de inicio en valoraciones, y en consultas subsecuentes. Entonces, puedes acudir allí, sí tiene un costo, pero también te da la posibilidad de exención de pago. Entonces, obviamente acudimos a la exención de pago en sus momentos, para que los chicos en todo su tratamiento, en todas sus consultas puedan tener garantizado el servicio, y que además no tenga costo. Porque tú sabes, el servicio de salud mental es de lo más caro que hay. Los medicamentos, obviamente si corremos nosotros con el gasto de esto, salen caros, sí salen caros, y también aprovechamos, por ejemplo, en la farmacia de XX, que es un hospital que está enfrente, también psiquiátrico, pero para adultos, allí te dan el medicamento un poco menos del costo comercial que si lo ubicaras en una farmacia, y o z. Entonces, también puedes acceder a ese servicio que te proporciona medicamentos un poco más baratos, más accesible (entrevista 009).

#### 4.2.2.4. Educación

En el indicador de educación se observa una gran variación entre las instituciones, sin embargo, en todas las casas hogar que atienden niños entre preescolar y primaria acuden a instituciones de manera regular, sean públicas o privadas. Generalmente, una vez que estas niñas y niños ingresan a esta modalidad de acogimiento, son reubicados en escuelas cercanas a la casa hogar, o bien, a escuelas particulares con las que estas instituciones cuentan con convenios. En otros modelos de acogimiento se ha observado que las casas hogar cuentan también con servicios educativos dentro de sus instalaciones.

Los servicios de educación particulares se sostienen en gran medida por convenios de colaboración, porque la escuela y la casa hogar pertenecen a la misma congregación religiosa, o bien, porque se cuenta con programas de apadrinamiento, de manera tal que un particular realiza donaciones mensuales para pagar la colegiatura o una parte de ésta.

Otro de los elementos que han sobresalido en este indicador es la obtención de insumos para la educación, tales como uniformes y útiles escolares. En los casos de aquellos niños y niñas que acuden a escuelas públicas, los entrevistados señalaron que al inicio del ciclo escolar el gobierno de la Ciudad de México otorga tarjetas con una cantidad de entre 200 y 500 pesos aproximadamente, dependiendo del grado escolar al que ingrese el

niño o niña para la compra de estos insumos, sin embargo, también señalaron que esto cubre sólo una parte de los materiales necesarios. Aunado a esto, el resto de los materiales se obtienen en gran medida de donaciones que se realizan a las casas hogar realizadas por empresas o particulares.

(...) en navidad este año, logramos eso, pusimos todas las necesidades a las personas que nos decían, qué necesitan las niñas. Les decíamos que las niñas necesitan útiles, y sí les lograron traer una mochila con todo los útiles que van a utilizar y extras para la papelería que tenemos en casa. Entonces, la papelería también se cubre a base de donativos que la gente trae. Libros, cuadernos, cartulinas, todo, todo, lo que es material didáctico para la escuela los traen. Ya las mamás cubren lo poquito, algunas cosas que aquí no tenemos, entonces la mamá se encarga, pero la mayor parte se da aquí (...) Sí, es que lo que pasa es que, hay materiales que no los tenemos, porque si no nos los traen, entonces no podemos cubrirlo, porque con dinero no les ofrecemos a ellas, porque sería un gran gasto, entonces les damos una parte, colaboramos con lo que tenemos, entonces la mamá colabora con otro poquito (entrevista 001).

Otra de las problemáticas detectadas en este punto es la formación de los adolescentes, sobre todo de aquellos que ingresan con rezago educativo. Algunas de las instituciones entrevistadas señalaron que en el caso de los adolescentes se les busca dar una formación técnica o una capacitación para el trabajo, esto como una manera de preparación al egreso de la casa hogar, más que incentivar la preparación para el ingreso a instituciones de educación superior, ya que el apoyo para estos jóvenes una vez que salen de las casas hogar son escasos.

Si bien, algunas casas hogares cuentan con programas de apoyo para los jóvenes que una vez habiendo cumplido los 18 años deciden continuar estudiando, estas instituciones son muy pocas, de igual manera, lo que repercute también en que los jóvenes que hayan salido de una casa hogar a los 18 años tengan la oportunidad de continuar con sus estudios como cualquier otro que no se encuentre en situación de abandono.

Otro de los puntos de riesgo es que se logró identificar es que algunas instituciones sólo permiten a aquellos adolescentes que continúan sus actividades educativas dentro de la institución, ya que muchos de los jóvenes ingresados a estas casas hogar cuentan con antecedentes de deserción escolar, consumo de drogas u otras conductas de riesgo, razones con las que estas instituciones suelen justificar estas restricciones.

O sea, permitimos que las niñas hagan sus exámenes para las prepas y todo eso, pueden ir a escuelas públicas, pero ya no pueden estar con nosotras, porque como institución, diciéndole que necesitamos más recursos humanos, no vemos conveniente en su proceso que vaya a una escuela tan lejana XX, porque la institución no se puede hacer responsable de su salida hasta allá, y donde allá en esa escuela hay marihuana, o donde allá en esa escuela la puede esperar alguien, y no sabe esa niña entra aquí y contagia a las demás, entonces por esa razón (entrevista 003).

#### 4.2.2.5. Vivienda

El sostenimiento de las casas hogar en las que viven estas niñas y niños sin cuidado parental depende en gran medida de los fondos obtenidos a través de convocatorias o por particulares. En este punto logró identificarse una diferencia mayúscula respecto al apoyo que reciben las instituciones de acogimiento por parte del Estado. Aquellas instituciones que dependen de instancias gubernamentales sostienen las instalaciones con fondos públicos, mientras que las instituciones de acogimiento de tipo social o privado dependen de las donaciones y aprobación de proyectos que les permitan hacer mejoras o sostener estas instalaciones.

Otras de las diferencias que se observa es que entre las instituciones de asistencia privada y las asociaciones civiles, las primeras cuentan con el apoyo de la junta de asistencia privada que les ayuda con la exención de pago de impuestos como el predial, el agua, así como otros beneficios fiscales a los que los segundos no tienen acceso. Sin embargo, las instituciones de asistencia en las que se alojan estas niñas y niños en situación de abandono son administradas como empresas de carácter privado, de manera tal que los gastos totales de la institución son absorbidos por la propia institución.

Creo que se tramitó la reducción, creo que en el pago de agua o algo así, pero la verdad, luz y todo eso sí se paga. Por ejemplo, aquí pagamos renta (...) nosotros lo gestionamos, pero no sé si hay reducción aquí, porque como todas las casas funcionan como casa habitación, no como institución, tal vez cuando ya estemos como una institución sí, pero como son casas habitación, sí están registradas como XX, pero llegan todos como casas habitación, son casas habitación (entrevista 004).

#### 4.2.3. Eje III. El papel del Estado en el cuidado de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en instituciones de acogimiento.

De manera general, las instituciones de acogimiento de tipo social y privado tienen una percepción de las instituciones del Estado como supervisoras, más que como instancias integradas al cuidado y protección de estas niñas y niños. Si bien, algunas de las instituciones gubernamentales fueron frecuentemente señaladas como un apoyo para las casas hogar, hubo otras en cambio que mostraron su falta de involucramiento con las casas hogar, lo que demuestra aún una desarticulación del sistema de protección integral para la niñez.

Pues el Estado básicamente tiene un rol de supervisión y vigilancia, y un muy precario apoyo (...) A mí me parece que la autoridad debe de poner los lineamientos básicos y generales para el cuidado de los niños, supervisar que se lleven a cabo y apoyar, para que esto suceda de manera, obviamente financiando, capacitando, y estando presente. Generalmente las instituciones percibimos a la autoridad nada más como un fiscalista, pero muy pocas veces, salvo la Junta de Asistencia Privada recibimos algún tipo de apoyo para hacer el trabajo que se nos ha exigido (entrevista 002).

##### 4.2.3.1. Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México

Respecto a la Secretaría de Desarrollo Social, el organismo más mencionado es el Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México (IASIS), el cual es reconocido por trabajar en conjunto con el Comité de evaluación de las casas hogar, y por brindar apoyos económicos por medio de diversas convocatorias de las que algunas han sido beneficiarias.

Como tal, bueno, tenemos apoyo de IASIS de la Ciudad de México, que son las dos, bueno, no sé si allí entra lo que es Policía Federal, cual más (...) Con donativos en especie, no de manera continua, son más esporádicos, pero sí nos apoyan (para vestido) (entrevista 005).

No, ellos solo nos dan el recurso, vienen, supervisan también las instalaciones, y obviamente pues todo el recurso que nos entregan lo tenemos que comprobar en lo que ellos autorizaron (entrevista 008).

#### 4.2.3.2. Secretaría de Salud de la Ciudad de México

Tal como se abordó en el apartado de salud, la Secretaría de Salud de la Ciudad de México mantiene contacto con las instituciones de acogimiento brindando diversos servicios con las características mencionadas anteriormente. Al ser cuestionados sobre la relación que guarda esta secretaría con el servicio que brindan las respuestas fueron diversas. En algunos casos reconocieron su importancia en el cuidado de la salud de los niños, en otras en cambio resaltaron su papel como supervisora y evaluador, pero también hubo quienes señalaron su ausencia en el apoyo y protección de la población a la que atienden.

La Secretaría de Salud, sí, viene pero, vamos a decirlo, como para ve qué estamos haciendo, como a evaluar, nada más, hasta allí se queda (entrevista 001).

Periódicamente se hacen cada seis meses estas evaluaciones, cada seis meses, si es necesario, si no se hacen anualmente. Sí, con protección civil... lo que sí es muy constante es lo de salubridad, ellos sí son constantes en cuanto al manejo, uso y limpieza de los alimentos, no, y que también es algo muy, de alguna manera muy importante, y que puede ser de cuidado para ellos (entrevista 005).

#### 4.2.3.3. Secretaría de Educación de la Ciudad de México.

Secretaría de Educación de la Ciudad de México, por el contrario de otras instancias gubernamentales, destaca por la gratuidad de las escuelas a las que acuden gran número de los niños que se encuentran en estas casas hogar, así como por las tarjetas que otorgan al inicio del año escolar para la compra de útiles escolares. Otro de los puntos que es necesario resaltar en este punto es que diversos encargados de las casas hogar puntualizaron en la disposición de los encargados de las escuelas públicas en incorporar a los niños y niñas a sus aulas, una vez que ingresan a esta modalidad de acogimiento.

#### 4.2.3.4. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Por el contrario, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, pese a ser una de las instituciones de mayor referencia en la problemática de las niñas,

niños y adolescentes sin cuidados parentales, fue una de las instituciones que recibió mayor cantidad de críticas al preguntarles sobre la cercanía con los servicios que prestan en las casas hogar, sobre todo en la manera en la que lleva a cabo el seguimiento y las medidas de supervisión, tal como se abordó anteriormente. Aun así, tres de los entrevistados dijeron recibir apoyos actualmente para cuestiones como alimento y cuidados de los niños albergados.

(...) el DIF ahorita nos hacen apoyos en especie, con alimentos perecederos, con, cómo se podría llamar esta parte, así, alimentos como tal, carne, lácteos, embutidos. (...) digamos, entre esta organización y el DIF se cubre alrededor del 95% de la alimentación o de lo que necesitamos como tal para seguir trabajando. El otro 5% se obtiene de personas que vienen a apoyarnos y nos hacen de igual forma apoyos en especie, llámese despensas, y otros artículos que integran esta parte (entrevista 005).

Asimismo, algunas casas hogares lo reconocieron como un evaluador, tal como se mencionó en uno de los apartados anteriores, también algunos de los encargados se refirieron a esta instancia principalmente como la encargada de “traer a los casos”, sin embargo, también señalaron su ausencia en el apoyo para el cuidado, o en el seguimiento de los casos que son canalizados.

Sí, vino una vez. DIF viene una vez al año también, pero sólo a supervisión (entrevista 001).

No, a veces si hay presupuesto el DIF nos apoya muy muy mínimamente con alguna cuestión económica, pero la verdad, se esto representa si acaso el 1% de lo que se necesita (...) Bueno, pues son ellos quienes nos canalizan a los niños. Entonces si no recibiéramos niños de parte de ellos no tendríamos razón de existir (entrevista 002).

Ahh, claro, mira, a veces nos llegan canalizaciones, niñas canalizadas del DIF. Otro apoyo que tenemos allí es, bueno, básicamente también es la supervisión en cuanto al cuidado y las condiciones adecuadas de los servicios que otorgamos (entrevista 005).

Por DIF, como apoyo, no. Ellos, de hecho nos traen los casos, pero apoyo, no tenemos, Nosotros, sí no trabajamos solicitando dinero, hay instituciones que sí lo hacen, pero ellos lo que nos ayudan es traernos casos que requieren atención (...) estamos obligados a mandar a DIF y me parece que es a la secretaría cómo qué cantidad de niños atendemos, pero no es que nos apoyen (entrevista 007).

O sea, aunque el DIF da el seguimiento, la verdad es que los seguimientos que dan son como de risa (entrevista 008).

Asimismo, otra de las cuestiones que logró identificarse al respecto de la intervención de esta institución fue la diferenciación en el apoyo y atención que brinda a los niños en casas hogar, privilegiando a aquellos que fueron canalizados por las propias instancias gubernamentales sobre aquellos que fueron institucionalizados por sus propias familias, pese a que ambos tipos de población se encuentran privados del cuidado familiar. Este punto será abordado más adelante dentro de los factores de riesgo no abordados en la teoría.

#### 4.3.2.5. Junta de Asistencia Privada de la Ciudad de México

La Junta de Asistencia Privada juega un papel central en el cuidado de las niñas y niños sin cuidados parentales, sin embargo, esta institución apoya únicamente a aquellas casas hogar que han logrado constituirse como instituciones de asistencia privada.

Al señalar un papel central en el cuidado nos referimos a que esta institución realiza visitas de supervisión de manera más frecuente que las que lleva a cabo el Comité de seguimiento. Asimismo, gran parte de los apoyos para la capacitación del personal de las instituciones de cuidado provienen de esta dependencia gubernamental.

Sí, estos sí, la junta de asistencia, pues yo siento que ella nos apoya mucho en lo que es la regulación del proceso educativo de todo lo que se hace aquí, de la obra en general, porque ellos nos regulan, nos forman, también, nos capacitan mucho, se aprende mucho de ellos, y está muy al pendiente de nosotros. Sí, la Junta de Asistencia es un órgano que deberás nos apoya. Digo, no nos dan un dinero, tú te mueves, pero te orientamos hacia dónde ir, qué pasos tienes que seguir en todo, vamos a decirlo, integralmente lo que se tiene que hacer en una casa, la junta siempre está... En lo jurídico, bueno, no sé cómo decir que es todo, pero es integral. Y sí, nos regula mucho, desde como si recibiste tanto, a ver, cómo va el proceso, lo concluíste o se quedo a la mitad, sí nos ayuda a ser transparente(entrevista 001).

La JAP es de los que más. Ellos nos apoyan con capacitación, de repente allí hay cosas que pueden funcionar y al equipo se le dan la oportunidad. De hecho hay de todos los temas, de educación, de administración, de sistemas incluso, allí está la JAP detrás. Es una de las que más han estado con nosotros, finalmente nos rige (entrevista 007).

Asimismo, como se mencionó anteriormente, la junta de asistencia privada apoya a las instituciones con la exención de algunos impuestos, así como con acompañamiento para participar en convocatorias por apoyos económicos en cuestiones específicas para el mejoramiento de las instalaciones, entre otras necesidades.

Sin embargo es importante señalar también que las instituciones de la sociedad civil, así como diversas instituciones de asistencia privada mencionaron que poder constituirse como una Institución de Asistencia Privada es un proceso, que si bien lleva beneficios a las instituciones, es riguroso, pero sobre todo costoso, razón por lo que algunas instituciones no han constituirse, o bien, están en riesgo de perder su certificación.

Ser I.A.P. requiere mucho dinero, pero eso no hay, aquí lo primordial es la comida”. Comentó que todo se ha mantenido por los donativos, todos voluntarios sin remuneraciones o recibos (entrevista 009).

#### 4.2.3.6. Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México

La secretaría de protección civil fue mencionada en muy pocas ocasiones como una de las instituciones que contribuyen al cuidado de las niñas, niños y adolescentes en los centros de asistencia social. En otra de las entrevistas se señaló que aunque una de las casas hogares ha buscado el apoyo de esta dependencia para elaborar un plan de protección civil, se le ha negado el apoyo por no contar con la documentación requerida.

(...) nos han ayudado de repente capacitación, primeros auxilios, o si han venido y hacen el recorrido en la institución y te dicen: sabes que, aquí falta una escalera de evacuación, o necesito que estos extintores estén... como tal, ellos si pueden venir y checar. O a veces la JAP los envía (entrevista 007).

Protección civil no, por lo mismo que nos dijo que hasta que no tengas el uso de suelo no te puedo apoyar (entrevista 008).

#### 4.2.3.7 Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México

Pese a que esta dependencia juega un papel central en la protección de las niñas y niños en instituciones, fue referida por los entrevistados como una institución que no brinda seguimiento a la población que ingresó a estos centros de acogimiento. Asimismo, se

refieren a ella con mayor frecuencia como una de las instituciones que acuden en conjunto con el Comité de vigilancia a supervisar a las instituciones, más que como una instancia que brinda seguimiento a los casos de las niñas y niños.

La procuraduría, igual canaliza los casos, o hacen alguna investigación de repente, pero es raro esta situación (...) Un 20%. A lo que sí tenemos que hacer es presentarla ante ellos, o cualquier situación nosotros nos tenemos que referir así. La evidencia es presentarlas, porque las tenemos (...) No, la procu casi no. La procu te deja a las niñas y hasta allí. El DIF sí, pero lo que te comentaba, que nosotros sí tenemos que hacer cuando se van seguimiento año y medio después cuando se retiran (entrevista 007).

#### 4.2.4. Eje IV. El Estado en sus responsabilidades hacia la niñez sin cuidados parentales en instituciones de acogimiento

##### 4.2.4.1. Revisión periódica de los casos

Este indicador requiere ser analizado a la par de otros indicadores como la forma de ingreso a las instituciones y la duración del internamiento, así como el de diferencias en el seguimiento y vigilancia entre la niñez institucionalizada, que será abordado más adelante. Inicialmente, se encontró que en las instituciones en las que las y los niños que eran canalizados por cualquier nivel del Sistema DIF cuentan con una mayor revisión de sus casos, sin embargo, estas revisiones no son iguales con todas las casas hogar, de manera tal que hay instituciones con las que se mantienen reuniones constantes, regularmente una vez al mes, mientras que hay otras instituciones en las que el seguimiento de las niñas y niños es discontinuo y puede demorar años.

Tenemos establecidas reuniones mensuales, donde personal de ambas instituciones revisan caso por caso la situación en la que está cada niño, y nosotros entregamos informes bimestrales de los niños en todos los aspectos, psicológicos, médico, pedagógico y jurídico (entrevista 002).

La junta, porque DIF sólo vino a preguntar, pero ya no siguió. Pero la Junta sí (entrevista 001).

Sin embargo, hubo otros respondientes que sólo mencionaron a las revisiones anuales que realiza el comité de evaluación como el único seguimiento que se realiza a los casos de las niñas y niños.

Sí. Existe un comité, que está formado por Procuraduría, el DIF, el IASIS, y la

Junta de Asistencia Privada, que ellos hacen visitas a las instituciones una vez al año. Ellos supervisan a toda la población. Supervisan todos los expedientes, supervisan la casa, supervisan expedientes del personal, hacen entrevistas a los niños, hacen entrevista al personal, y digamos que ellos son los que avalan que estamos trabajando conforme a la Ley (entrevista 008).

#### 4.2.4.2. Atención y seguimiento a las familias de origen

El seguimiento a las familias de origen para apoyo y seguimiento para mejorar las condiciones que originaron la separación de los niños, niñas y adolescentes del seno familiar, tal como se abordó en el segundo capítulo, es una de las obligaciones del Estado enunciadas en las Directrices de cuidado alternativo y en la Convención de los Derechos del Niño, ya que esta es una de las piezas claves para evitar la estancia prolongada de esta población en instituciones de acogimiento. Sin embargo, esta es uno de los puntos en los que se observó mayor ausencia por parte de las instituciones gubernamentales, pues en su totalidad, los entrevistados aseguraron que no hay ninguna clase de seguimiento para apoyar a las familias de origen.

No hay porque yo les pido. Por decir, desde el año pasado estoy pidiendo, tengo un chiquito que su mami lo visita los viernes. Es una señora que tiene problemas psiquiátricos, de hecho por eso ingresaron al niño, porque ella padece de esquizofrenia. Entonces, yo recibo a la señora cada viernes, pero yo la veo muy mal (...) entonces yo le pedí al DIF, oye, necesito que des seguimiento a esta mami (...) si la señora ya dejó de tomar su medicamento está muy en riesgo, cualquier cosa le puede pasar en la calle. Entonces yo pedí a DIF, a mi enlace, porque es con ellos con quien tienes que ver todas estas cosas, sabes qué, necesito que le des seguimiento a esta señora, o sea, ubiquen donde vive, por favor, el día que ella viene a visitar al niño quiero que vengan ustedes, para que ustedes con sus propios ojos esta situación, porque a mí me interesa el niño. Pues hasta ahora nada. Y es que me dicen que eso le toca a la trabajadora social que está en XX, que la localice yo, o sea, de verdad, quieren tener una persona para cada cosita, y se pierden todos (entrevista 008).

En el mejor de los casos, hay instituciones de acogimiento cuentan con programas que buscan reforzar la relación entre las y los niños y sus padres de familia, sin embargo, son pocas las casas hogar que cuentan con estos servicios, pues depende también de la capacidad de recursos con los que cuenten estos centros.

Se trata de mantener esa relación con ellas, y de que la mamá también vaya teniendo conciencia, porque, nos estamos encargando incluso de darles formación a ellas sobre valores, el valor de la familia, la responsabilidad para con sus hijos (...) Cada dos meses tienen formación [además] Sólo la junta y algunos voluntarios, más así como psicólogos, dicen Sor, le gustaría que les dé una plática a las mamás de las niñas, pero más de la gente particular (entrevista 001).

(...) de hecho, por ejemplo, allí podrías ver nuestra lista actual -dice señalando unas listas en un pizarrón- y la obligación del área de trabajo social es hacer una visita domiciliaria cada seis, doce meses y 18 meses, para estar checando cómo va el avance real de la familia, y para también tener nosotros claridad en qué contextos se están desarrollando las niñas que son ingresadas por particulares o incluso por el MP (Ministerio Público), pero finalmente hay una relación, no podemos cortar totalmente la relación familiar, ese es un hecho (...) Nosotros lo que hacemos es canalizar o sugerir para los padres. No tenemos la capacidad de atender en terapia a padres, pero sí de dirigirlos a algunas instituciones. Actualmente tenemos el programa familia, que cada mes se hace como un taller para educar algunos puntos con los padres, y al mismo tiempo se puede llevar a cabo una convivencia con sus hijas. Es decir, toman clases una hora, y después de la hora tienen convivencia familia. Allí también mencionarte, no todos los casos que tengan convivencia implica que salgan a calle a comer y demás, hay casos que sí lo hacen, hay casos que tienen que estar bajo supervisión todavía de nosotros, porque estamos manejando que los lazos sean correctos, que la forma de dirigirse a las niñas sea la correcta, porque hay mucho que educar en muchas formas a los papás. Digo, ese es un porcentaje, no todas nuestras niñas tienen padres, entonces también hay niñas en orfandad completa, o que saben que tienen familia, pero no saben en dónde están ubicados, y bueno, no hubo interés por localizarlas tampoco (entrevista 007).

#### 4.2.4.3. Entrevistas individualizadas

Respecto a las entrevistas individualizadas con las niñas y niños, como uno de los mecanismos con los que cuentan para denunciar cualquier tipo de violencia hacia ellos, en general se observó que el único espacio en el que la población institucionalizada cuenta para hablar con las autoridades sobre el trato que reciben en las casas hogar es durante las visitas de supervisión a las instituciones que se llevan a cabo una vez al año en promedio.

Sin embargo, al preguntar si las niñas, niños o adolescentes cuentan con mecanismos para acercarse a las instituciones como DIF u otras para expresar sus inquietudes, todos los encargados de las instituciones señalaron que no existen, de manera que carecen de espacios de denuncia que permitan detectar situaciones de violencia en las casas hogar.

#### 4.2.4.4. Supervisión, evaluación y vigilancia

Las responsabilidades de evaluación, supervisión y vigilancia son unas de las responsabilidades del Estado que en mayor medida resaltan todos los instrumentos legales en relación a las niñas y niños sin cuidados parentales. Las Directrices de cuidado alternativo sugieren en el punto número 66 que estas revisiones se lleven a cabo por lo menos cada tres meses, en los que se evalúe la pertinencia y la idoneidad de esta modalidad de cuidado. De igual manera, las leyes nacionales mandatan la participación de diversas instituciones en estas visitas de supervisión, de manera que se pueda realizar una evaluación integral a las condiciones en las que viven estas niñas y niños.

Asimismo, las evaluaciones son señaladas como un proceso en el que el comité se acerca a la casa hogar a supervisar sus instalaciones, así como los expedientes de las personas menores de edad alojadas y los perfiles de los encargados y trabajadores de la casa hogar. Además, los entrevistados señalaron de manera constante que se realizan entrevistas con algunas niñas y niños dentro de la institución, así como con algunos de los trabajadores.

Respecto al tema de la supervisión y evaluación, la Procuraduría General de Justicia, el IASIS y otras instituciones acuden cuando menos dos veces al año a auditarlos. Señaló que las revisiones consisten en la revisión de expedientes, en vigilar que las niñas se encuentren en las instalaciones, en hacer observaciones en caso de tener un hallazgo, se proponen cosas para mejorar el servicio. Agregó que se hacen entrevistas con el personal y con las niñas, para ver su identidad, entre otras cosas (entrevista 010).

Ellos si revisan todo. Revisan las instalaciones, piden entrevista con dos niñas, revisan expedientes, uno por uno, expedientes de niñas, expedientes del personal, y documentación de la institución, como viene la doctora, revisa a una que otra niña, revisan los botiquines, revisan todo, los dormitorios y todas las áreas (entrevista 003).

El DIF hace una evaluación. Debería de hacerla anual, a veces no ocurre así por la carga de instituciones que evalúan, pero vienen, el DIF y un comité completo, la Secretaría de Salud, la de Desarrollo Social, y entonces hacen supervisión de expediente completo de las niñas y de la casas. Y te hacen observaciones como para corrección, pero solo es así (entrevista 007).

Si bien, en el campo se pudo observar que estas visitas se llevan a cabo por diversas instituciones, tal como lo mandata la Ley de Cuidados Alternativos del Distrito Federal, es necesario señalar que estas evaluaciones se hacen una vez año, un periodo mucho más prolongado de los que señalan los estándares internacionales. Sin embargo, es necesario reconocer que de acuerdo a los entrevistados, el tema de la evaluación por parte de las instituciones gubernamentales ha sido uno de los elementos en los que mayormente se ha avanzado después de la publicación de esta Ley, pues a partir de entonces han sido más frecuentes. Una de las entrevistadas señaló que antes de la implementación de esta Ley, tenía una casa hogar a la que no habían acudido a evaluar desde hace más de cinco años.

Cuándo a nosotros nos hace una auditoria viene la JAP, el DIF Nacional, la PGR, la PGJ, viene el IASIS, vienen como cinco o seis órganos a supervisarnos, y cada uno, o sea, PGR, y te pide todo. Por ejemplo en una de las casas no me habían auditado de cinco años para acá (entrevista 004).

#### 4.2.4.5. Acercamiento a la casa hogar

El acercamiento a las casas hogares decidió incluirse para conocer si las instituciones de acogimiento cuentan con el apoyo por parte de las instituciones gubernamentales, para mejorar sus condiciones y servicios, sin embargo, se observó muy poca referencia al respecto, debido a que al ser cuestionados en relación a los apoyos que recibían, estos se limitaban a algunos apoyos económicos de los que son o fueron beneficiados, o bien, al apoyo brindado por la Junta de Asistencia Privada, tal como se abordó en los apartados anteriores.

#### 4.2.4.6. Capacitación al personal

En relación a la capacitación del personal, tal como se comentó en apartados anteriores, se observa que la institución gubernamental que interviene en mayor medida en este indicador es la Junta de Asistencia Privada, el resto de las instancias gubernamentales fueron mínimamente referenciadas entre las respuestas. En algunos casos, hay casas hogares que por iniciativa propia apoyan al personal con cursos de capacitación, cubriendo alguna parte del costo, sin embargo, fue sólo una casa hogar la que respondió de esta manera.

Tal como se mencionó en los apartados anteriores, si bien la Ley de Cuidados Alternativos del Distrito Federal y las Directrices mandatan la capacitación, ésta se cubre inicialmente por la Junta de Asistencia Privada, dejando fuera a las instituciones de la sociedad civil que nos están constituidas como parte de del sector privado.

### **4.3. Variables emergentes: vulnerabilidad y riesgo en los sistemas de protección para la niñez sin cuidados parentales**

En el capítulo anterior se analizó la manera en la que los sistemas de protección social se encuentran vinculados en la reproducción de los riesgos y condiciones de vulnerabilidad a las que se enfrentan niñas, niños y adolescentes en condición de abandono. Asimismo, observamos que las instituciones del Estado, encargadas de la protección de esta población en instituciones no han sabido brindar el apoyo, supervisión y evaluación adecuados para garantizar un cuidado adecuado para esta población en situación de vulnerabilidad.

Aunado al conocimiento de la revisión teórica de la problemática, es necesario dedicar un apartado extra para dar a conocer otras condiciones que producen y reproducen condiciones de vulnerabilidad y riesgo en sistema de protección de niñas y niños. Estos riesgos son ocasionados no sólo por la ausencia del Estado en la cuestión de supervisión y evaluación de las instituciones, sino también por mecanismos propios de exclusión dentro del propio sistema que revictimiza a niñas y niños en abandono, o bien, en por la falta de recursos económicos y humanos que garanticen el cuidado óptimo para esta población.

Los siguientes riesgos dentro del sistema de protección para la niñez de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en instituciones fueron clasificados de la siguiente manera: i. dinámicas de exclusión en el sistema de protección; ii ausencias del Estado en los mecanismos de ingreso, permanencia y egreso a instituciones de acogimiento, y iii. riesgos reproducidos por las dinámicas fiscales de la asistencia social. A continuación se explicarán cada una de estas categorías propuestas, basadas en los hallazgos empíricos que no se encontraron en la revisión bibliográfica.

#### 4.3.1. Dinámicas de exclusión en el sistema de protección a niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales

##### 4.3.1.1. Exclusión de grupos vulnerables

Uno de los elementos principales que se logró identificar dentro de las entrevistas son las dinámicas de exclusión de diversas poblaciones en estas instituciones, entre las que resaltan niños y niñas con discapacidad, en situación de calle, o bien que hayan consumido o consuman sustancias adictivas. Si bien la Convención de los derechos del niño hace un especial énfasis en la atención y protección de los grupos más vulnerables de los niños, en el discurso de los y las entrevistadas fue frecuente escuchar que no se atendía a alguna de las poblaciones anteriormente mencionadas, argumentando que esta situación se debe a la necesidad de recursos adicionales para una atención óptima y especializada que estas problemáticas requieren para su atención, recursos con los que muchas instituciones de asistencia social y privada no cuentan. Sin embargo, es necesario resaltar que estas dinámicas de exclusión se presentan también en las instituciones de acogimiento que son administradas por el Estado.

Si la chica ya lleva más de un año consumiendo si pedimos que la anexen primero y una vez que esté desintoxicada pueden venir a solicitar el ingreso, porque no tenemos aquí el personal para que se desintoxiquen (entrevista 003).

Al perfil, a qué me refiero, que es al modelo de atención instalada, el espacio de atención, desde luego con este perfil de atención (...) y, sin tema que sean de “callejerización”, sin situación de calle, por lo que también implica para la atención, para la especialización en la atención (...) adicciones, con situación de calle o temas de adicción, porque justamente en esta que es una cuestión muy importante de la profesionalización y la atención especializada, que tienen

otras necesidades de atención, entonces tiene que haber instituciones que estén enfocadas en temas de adicción (entrevista 011).

Esto se vincula con la carencia de recursos con los que cuentan algunas de las instituciones, y a su vez la falta de personal, suficiente y capacitado que pueda desempeñar las labores de cuidado específicas que son requeridas por esta población.

(...) lo tienes que llevar con el de terapia de lenguaje, y cuánto te cuesta esa terapia, y no sólo hablo en cuestión económica, o sea, tengo que designar a una persona, tengo que designar al chofer, entonces ya es tiempo, y es un recurso que saco una tía de acá, me quedo con tres, y o sea, ya no es lo mismo. Entonces, de verdad, una atención más especializada si implica un gasto más fuerte (entrevista 008).

Asimismo, se logró identificar que aunque algunas instituciones han buscado emplear programas para la atención de niñas y niños con diversas necesidades de atención más específicas, como es el caso de niñas y niños con problemas psiquiátricos, la falta de recursos económicos provocó el cese de este servicio.

(...) hace cinco años quiso probar una casa con perfil psiquiátrico, porque localizábamos casos que requerían esa atención, sin embargo, lamentablemente el proceso no fue como tan apoyado, y el costo era demasiado. Estaban en las instalaciones antiguas, que las que te mencionaba de XX, allí se hizo XX duraron cuatro años en servicio, pero no, se tuvo que detener este tipo de atención, porque tú, en una experiencia como esta institución puedes detectar estos casos, y lamentablemente nuestro sistema no tiene considerado mucho este perfil (entrevista 007).

Si bien, es razonable que las instituciones limiten el cuidado a aquella población con la que cuentan los recursos y capacidades necesarias para atenderlos de manera óptima, es necesario hacer visible que existe una constante en la institucionalización de niñas, niños y adolescentes en situación de abandono que excluye a los casos que requieren una atención aún más especializada, y que no se cuenta con programas y políticas públicas desde el Estado que atiendan esta condición de doble vulnerabilidad. Como se observó en el primer capítulo de esta tesis, la problemática del abandono está vinculada a la exposición a riesgos constantes a lo largo de la trayectoria de vida, riesgos que llevan al abandono. Asimismo, esta problemática también está vinculada a la acumulación de desventajas sociales, de manera que la pérdida de los cuidados parentales es en sí

misma un cúmulo de desventajas, situación que no es contemplada en los modelos de atención para esta población, ni en el sistema de protección y restitución de derechos.

4.3.1.2. Distinciones en el seguimiento, vigilancia y apoyo entre las niñas, niños y adolescentes institucionalizados: la diferencia entre ser institucionalizado por el Estado o por la familia.

Otro de los elementos que pudo observarse en las entrevistas es la distinción entre las niñas y niños que son canalizados por alguna dependencia gubernamental y aquellos que son institucionalizados por petición de algún familiar. Es decir, pese a que todos los niños y niñas que se encuentran en instituciones de acogimiento se encuentran sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, el Estado realiza una distinción en la cantidad de apoyo, supervisión y seguimiento de cada uno de los grupos, priorizando a aquellos que fueron canalizados por las instancias gubernamentales. Asimismo, se observó que en algunos casos, cuando DIF brinda apoyo económico a las instituciones de acogimiento para invertir en el cuidado y servicio de la población que atienden, estos apoyos económicos se calculan en función de la población remitida por las instancias gubernamentales, sin tomar en cuenta a aquellas niñas y niños que han llegado a éstas por otras circunstancias, aunque también tienen derecho a la atención y asistencia del Estado.

Sí, te puedo decir, el año pasado todavía el DIF me dio 450 mil pesos, y este año sólo me va a dar 200. Entonces sí, es una disminución muy drástica, porque para él yo tengo muy pocos niños. Esa es su lógica. Para ellos, sólo cuentan los niños que ellos me ingresaron (...) No toman en cuenta toda la población que yo atiendo, y aun así, pues eso a nosotros nos parece muy injusto (...) Sí, ahora, a partir de este año, y con su nueva ley, que la Ley tiene muchas bondades, de verdad que sí, pero, creo que el DIF la maneja a su conveniencia. A partir de este año, lo que ellos me explicaron es que hicieron un tabulador. De 11 niños a 25 niños, en una institución, si yo tengo entre 11 y 25 niños de ellos, canalizados por ellos, me corresponde que me den XX pesos. Si tengo más niños, de ellos, te van a dar un poco más (entrevista 008).

Asimismo, se puso en evidencia que los mecanismos de registro y seguimiento, que pueden apoyar a la reintegración de las niñas, niños o adolescentes a modalidades alternativas de cuidado de tipo familiar, se realizan únicamente con la población que fue ingresada a las casas hogar por las instituciones gubernamentales. Si bien, tal como se observó en el apartado anterior, el seguimiento que brindan a los casos es muy escaso y

limitado, aún así esta situación se acentúa cuando las niñas y niños fueron ingresados por los familiares.

Respecto al registro de las niñas en las bases de datos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, señaló que al inicio del año pasado se les pidió que agregaran los datos de las niñas que iban ingresando a la casa hogar, pero que posteriormente, al no contar con niños canalizados por esta institución se les dijo que no era necesario registrarlas, aunque la casa hogar está dada de alta en el sistema (entrevista 010).

[Entrevistadora]: Muy bien, entonces en este último año ellos únicamente se han acercado a traer a las niñas, a darles seguimiento exclusivo a estas niñas, ¿no al resto?- [Responde] No, no al resto (entrevista 007).

#### 4.3.1.3. La ausencia del Estado en el ingreso de niñas, niños y adolescentes a las casas hogar

De acuerdo a los lineamientos jurídicos expuestos en el segundo capítulo, el Estado es el único facultado para establecer la separación de un niño o niña de su contexto familiar, y ésta debe de emplearse como el último recurso sólo cuando las autoridades facultadas así lo determinen, sin embargo, en la práctica cotidiana se observa que son más los casos en los que ingresan a estas instituciones por iniciativa de alguno de los padres o tutores. Se detectó también que hay instituciones que emplean campañas en comunidades o lugares en donde se encuentran los niños y niñas en situación de abandono para alojarlos en las instalaciones

Del total de las instituciones entrevistadas, sólo tres recibían exclusivamente a niñas y niños canalizados por el Sistema DIF, entre las que se incluye la institución de acogimiento administrada desde el Estado, el resto recibe niños y niñas por petición de familiares, o tiene otras fuentes de ingreso, incluso hay instituciones que mencionaron preferir no recibir niños o niñas canalizados por la Procuraduría de Protección por la falta de apoyo.

Antiguamente si recibíamos población del DIF o PGR o una agencia del ministerio público, pero ya tenemos 25 años que no les recibimos nada porque no hay nada de apoyo, entonces preferimos atender casos particulares. Esa es la razón. Entonces todas tienen familia, familia disfuncional, pero tienen familia. De hecho un requisito para estar aquí es que un familiar directo las ingrese,

papá o mamá, y si no estuviera tienen que comprobar que está a cargo la hermanita o el hermano mayor o alguien (entrevista 003).

Las niñas son canalizadas de distintas formas, puede haber sido canalizadas por el Ministerio Público quien detectó o tuvieron alguna denuncia por maltrato infantil, entonces si la niña está entre las edades que nosotros abarcamos que van de X a XX años puede ser aceptada en este espacio. Puede también ser canalizada por el DIF nacional o locales, también nos buscan para hacer las valoraciones. Pueden venir canalizadas por otras instituciones que tienen el mismo tipo de atención, o bien, por instituciones que sólo atienden varones, pero tienen lazos con hermanas, y las hermanas las atendemos nosotras. O el último de los casos, que también tenemos cierto porcentaje son por particulares. Los padres o abuelos vienen y solicitan el apoyo, y podrían ser candidatas a ingresar. Por qué candidatas, porque hacemos una valoración integral, (...) te hablaré de un 10%. De hecho, nuestras niñas que han sido canalizadas las últimas vienen DIF y de repente checa cómo están, qué necesitan, si incluso están cubriendo nuestro perfil o no, y de repente el seguimiento psicológico, pero es quincenal, entonces es muy partido, nuestro psicólogo es la base de la atención (entrevista 007).

En el primero de los casos, cuando los niños, niñas o adolescentes son institucionalizados por sus padres o familiares, se observa que es consecuencia principalmente de problemas socioeconómicos, o bien, de abandono de los padres y la imposibilidad de la familia extensa, sobretodo abuelas o abuelos, de continuar cuidando a estas niñas y niños. Este punto es importante, porque el Estado no cuenta con un registro sobre la población que ingresan a estas casas hogar de esta manera, ni tampoco cuenta con programas específicos para garantizar que su estancia en modalidades de acogimiento se prolongue lo menos posible. La falta de cifras, a su vez permite la evasión del Estado de su responsabilidad de garantizar el derecho a la familia de estas personas menores de edad, incluso aunque los padres o tutores no quieran o puedan cumplir con el cuidado.

Otra de las problemáticas detectadas es que existen diversas instituciones hacen actividades de reclutamiento de la población que atienden. Algunas de estas funcionan a la vez como institutos educativos pese a ser casas hogar legalmente constituidas, y realizan campañas de ingreso incluso fuera de la Ciudad de México. Otras en cambio, realizan campañas de concientización a grupos vulnerables para que estos ingresen a estas instituciones, aunque en algunas ocasiones “no estén tan convencidos de estar” en ellas.

Tenemos una precomunidad, donde trabaja el equipo de calle, lleva a jóvenes que como que se resisten un poquito a entrar, entonces se trabaja con ellos un

plan de vida, una estructuración previa a su ingreso, también para cuando están dudosos, entonces eso jóvenes que de repente están dudosos en entrar y que ya tienen tiempo en calle, tenemos que sensibilizarlos bien, y que entren bien convencidos, porque si no entran muy convencidos lo que va a pasar es que se pueden llevar a los que ya están adentro, y entonces tenemos que cuidar a la población que ya tenemos residente, porque entonces aquel llega y así como que no, oye, mejor me voy, no invita a nadie, pero alguien de repente si se quiere ir con él, entonces tenemos que estructurarlos un poquito, o bien jóvenes con altos consumos, tenemos que sensibilizarlos a que quizás antes de entrar necesiten un tipo de atención especializada para la adicción. Entrar a un centro de rehabilitación previo a entrar con nosotros (...) ingresan por nuestros educadores de calle, ingresan por ellos mismos, que soliciten el ingreso, ingresan referidos de alguna instancia gubernamental o una agencia del ministerio público, DIF, otras instancias y en algunos casos por la familia (entrevista 004).

Cómo llegan aquí las usuarias, bueno, hacemos nosotros campañas en periodos de preinscripciones haciendo difusión de la institución, a qué nos dedicamos, y qué es lo que les podemos ofrecer (entrevista 005).

Estas formas de ingreso reflejan en buena medida la falta de políticas públicas para evitar la separación de las niñas y niños del seno familiar y de apoyos por parte de programas sociales para combatir las problemáticas que dan origen al abandono. Asimismo, ponen en evidencia la visión minorista que se tienen algunas instituciones de acogimiento, así como la falta de difusión correcta de las consecuencias que esta modalidad de cuidado tiene en el desarrollo de las personas en periodos prolongados, y de la violación al derecho de estas niñas y niños a vivir y desarrollarse en un ambiente familiar.

#### 4.3.1.4. La asistencia a cargo de la beneficencia, y los riesgos reproducidos por las dinámicas fiscales de la asistencia social

Tal como se observó en el apartado de satisfacciones básicas, los recursos con los que se sostienen estas instituciones, y en consecuencia, con los que se garantiza el acceso a servicios adecuados para estas niñas y niños depende en gran medida de los donantes. En el marco teórico se expuso la interpretación de Guadarrama (2011) sobre cómo la historia de la asistencia social se desprendió de la caridad a la obligación de atención por parte del Estado por medio del derecho. Sin embargo, en la realidad se observa que en muchos casos la satisfacción de necesidades continúa dependiendo de la beneficencia privada, y de los recursos con los que cuentan los donantes.

Sí, por ejemplo, en navidad, esto de que nos dicen, cuál es su necesidad, y nosotras les decimos, bueno, las necesidades es el vestuario para las niñas. Este año se pudo cubrir mucho las necesidades de todo el ciclo escolar, porque se les dijo a los grupos que soliciten venir a convivir que más que un juguete, mejor vestuario, como uniformes, zapatos, y de hecho si se logró que las niñas pudieran recibir sus tres pares de tenis, sus tres pares de zapato de escuela negro, y todo lo necesario en sí. Entonces ya tienen cubierta esa necesidad del ciclo escolar (...) Estas casas se sostienen, vamos a decirlo, a base de donativos por bienhechores. Imagínese, si los bienhechores no colaboraran no se les pudiera dar un servicio a las niñas, así como se les tiene que dar, pero es gracias a ellos que son los que se interesan, son los que llaman, o vienen, preguntan qué necesidades hay, cuando un gobierno o incluso la misma mamá lo hacen, no llaman para decir, Sor, ¿a la niña le falta algo? nadie se atreve a decir esas cosas. En cambio, la gente particular, bienhechora si pregunta, que necesitan (entrevista 001).

Aunado a esto, la obtención de recursos varía año con año, debido a que un donante puede apoyar o no, lo que provoca gran incertidumbre en la constancia de recursos y servicios. Aunado a esto, los esquemas donatarios promueven una división en el acceso de recursos entre las diversas poblaciones que compiten por éstos, ya que la obtención del apoyo depende en todos los casos de las prioridades y preferencias de los donantes, lo que pone en desventaja a diversas poblaciones, como adolescentes que han sido madres o que han consumido algún tipo de droga, lo que limita la satisfacción de necesidades en muchas veces no muy evidentes.

(...) la gente no apuesta mucho por los adolescentes, nos pasa mucho, tenemos que hacer mucha labor de convencimiento, porque la gente quiere luego ayudar, nos dicen, ah es que estamos buscando una casa de niños chiquitos, así hay mucha gente, y como el nombre de nuestra casa está en la página del DIF o en la página de la junta, o en el directorio de distintas instituciones que lo ponen allí como dato de referencia, y como tiene el nombre de casa hogar, la gente se imagina que tenemos una casa de cuna, hasta llaman para preguntar si damos en adopción niños y todo es, entonces llama muchísimo, pero ya que les dice uno que es de adolescentes entonces te dicen ahh, ya no, entonces, podríamos tener más bienhechores si la gente tuviera la mentalidad de que en la adolescencia es muy importante también apoyar, porque todas estas niñas si no estuvieran con nosotros estarían en situación de calle, y a ellas mismas se les ha entrevistado y se les pregunta, si no estuvieran aquí dónde estarían, y ellas mismas dicen, estaríamos en la calle, drogándonos, en un anexo, ellas mismas saben que su realidad sería esta si no existiéramos, pero la gente no confía mucho en ayudar a adolescentes, no sé porque (...) como que considera que, como que se siente que están apoyando

más a un niño, de tres o cuatro años, a que una niña de 15 o 16 que también lo requiere. Entonces, sí, esta obra es de Dios, como lo comenté con la primera pregunta que me hiciste, esta obra de Dios, y mientras sea de Dios, pues Dios es el que envía los bienhechores, entonces nunca nos ha faltado, vamos al día, pero pues ahí vamos saliendo (entrevista 003).

Sin embargo, la cuestión de los apoyos esporádicos no sólo se presentan entre las aportaciones de las empresas privadas, por el contrario, esta inconstancia se presenta también entre los apoyos económicos que brindan las instituciones gubernamentales. En estos casos, año con año se publican diversas convocatorias en las que participan diversas instituciones, pero sólo unas cuantas logran hacerse de los recursos necesarios para garantizar los servicios que brindan a la población que atienden.

#### 4.3.1.5. Reducción en los apoyos y la recaudación de impuestos: cuando el gobierno gana con la asistencia social

Una de las cuestiones que más resaltaron de las entrevistas, es que las instituciones de asistencia funcionan administrativamente como empresas privadas, ya que pagan impuestos, y deben de cumplir con las mismas obligaciones fiscales establecidas para cualquier empresa. De esta manera, el gobierno de la Ciudad de México también se beneficia de las donaciones que hacen las empresas a estas instituciones.

La Junta de Asistencia Privada que es la que nos regula a nosotros nos cobra cierta cantidad por los donativos que recibimos, entonces también hay que pagárselos y tenemos que ser muy cuidadosos en lo que estamos recibiendo. Sí, se pagan seis al millar, o algo así, una parte por los donativos, entonces hay gente que te dice, pues yo te voy a dar unas plumas, pero que crees, cada pluma vale 30 pesos, y les dice, oye, espera, si esta pluma vale como 5 pesos, es como si estuvieras comprando, no (...) a todas las donaciones tiene un precio para ellos, porque tiene que comprobar allá, y nosotros les tenemos que dar un recibo (...) Entonces, si las donaciones si tenemos muy cuidadosas, de qué recibimos, de quienes los recibimos. Ellos buscan que seamos una fundación bien establecida, y nosotros tenemos que verificar que también sean donaciones muy bien habidas (entrevista 004).

Y te digo, hay que pagar IMSS, hay que pagar INFONAVIT, hay que pagar SAT, hay que pagar todo, no estamos exenta de nada (entrevista 003).

En la institucionalización de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales intervienen una gran cantidad de actores, sin embargo, aunque la iniciativa privada pueda mejorar en cantidad y calidad el servicio de protección a estas niñas y niños, únicamente

el Estado puede y tiene las herramientas para poder garantizar la total protección y el cabal cumplimiento de los derechos de las niñas y niños. Tal como se analizó en el apartado anterior, si el Estado falla en su papel como garante y como responsable principal de esta población, difícilmente podremos hablar realmente de un sistema de protección a la niñez sin cuidados parentales. En el siguiente apartado se analizarán los resultados principales a la luz de los apartados teóricos, buscando formular las contribuciones de esta tesis en las conclusiones.

## Conclusiones

---

A lo largo del capítulo anterior se expusieron los hallazgos encontrados en la investigación empírica en relación a la pregunta de investigación: ¿De qué manera el Estado contribuye a la reproducción de factores de riesgo y vulnerabilidad en las condiciones actuales de institucionalización una vez que canaliza a niñas, niños y adolescentes a casas hogar? En este espacio corresponde analizar los resultados empíricos a la luz del marco teórico, de manera que pueda darse respuesta la pregunta planteada al inicio de la investigación.

Los resultados obtenidos de las entrevistas con los y las encargadas de las casas hogares, lejos de conocer la forma en la que se lleva a cabo el cuidado dentro de estas instituciones, buscaron encontrar cómo se actúa desde las instancias gubernamentales para garantizar la protección de estas niñas y niños. Los resultados arrojan una realidad diversa, desigual, excluyente, llena de barreras de acceso a la protección, que vulneran y colocan en riesgo a las niñas y niños que por diversas razones quedan sin el cuidado de sus familias.

Como se abordó en el marco teórico, la vulnerabilidad y el riesgo son características vinculadas entre sí. La condición de vulnerabilidad se deriva de la exposición a riesgos y peligros, y el riesgo son los acontecimientos que comprometen la vida, bienestar y desarrollo de las personas. La niñez por el simple hecho de encontrarse en esa etapa de desarrollo lo coloca en un periodo en el que requiere de protecciones y recursos específicos que garanticen su supervivencia y correcto desarrollo, sin embargo, se sabe que las y los niños que pierden los cuidados parentales carecen de los insumos necesarios, además de encontrarse en situaciones de riesgo constantes, al no contar con sistemas que garanticen su adecuada protección.

La separación del medio familiar debería de implicar la entrada a sistemas de protección para la niñez, aun así, por los elementos analizados en la teoría y en la investigación empírica, podemos saber que estos sistemas no son siempre los más adecuados, puesto que diversifican la exposición a riesgos a la población que ingresa en ellos. A continuación se enumerarán las fuentes de riesgo y vulnerabilidad encontradas en el análisis de las entrevistas con el objetivo de dar respuesta a la pregunta de investigación.

## **1. La ausencia del Estado como la base del riesgo en la protección a la niñez sin cuidados parentales en instituciones.**

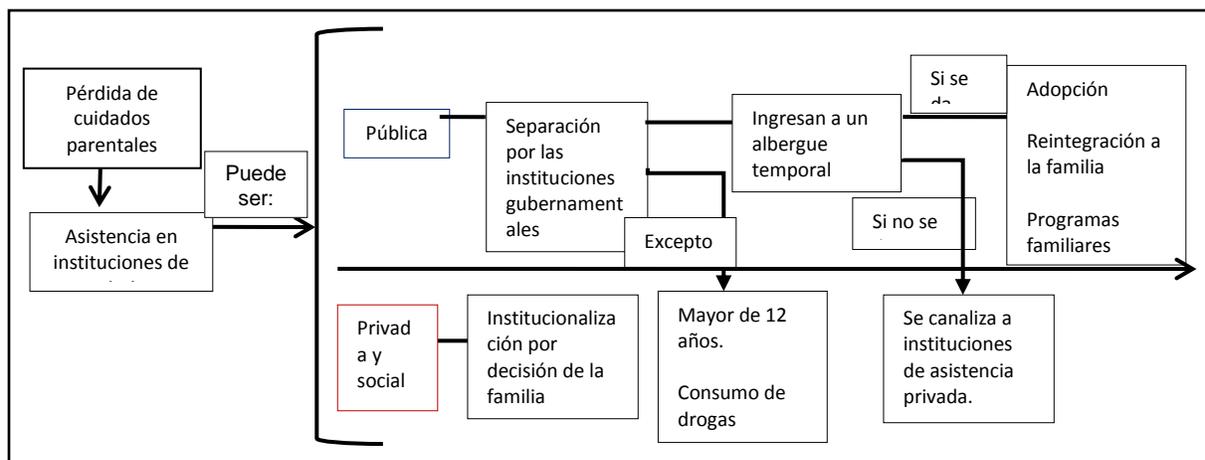
Uno de las principales fuentes de riesgo que fueron detectadas tras el análisis de la problemática teórica y empírica es la ausencia del Estado y sus instituciones en las diversas etapas de la problemática de la pérdida de cuidados parentales de la niñez. A lo largo de la revisión teórica y en las entrevistas se pudo observar de manera constante que la percepción del Estado dentro de la atención a la niñez sin cuidados parentales en instituciones es mayoritariamente de supervisor y evaluador, más que como una entidad también responsable de la protección y cuidado de esta población. A esto se suma que las funciones de supervisión y evaluación se realizan en el mejor de los casos dos veces al año, muy por debajo de lo que marcan los estándares internacionales.

Las ausencias del Estado se refleja en elementos como el que no es necesaria la autorización de las instituciones gubernamentales en los procesos de institucionalización de las niñas y niños, la falta de programas que permitan su reintegración a la familia o bien su integración a modalidades de alternativas de acogimiento de tipo familiar.

## **2. Servicios de cuidado dependientes de instituciones privadas y sociales.**

Inicialmente una de las principales cuestiones que surgen en la producción de riesgos es la ausencia del Estado en el proceso de institucionalización de las niñas, niños y adolescentes, ya que en su mayoría el cuidado de esta población depende del servicio que brindan las instituciones de asistencia de carácter privado y social. Desde el inicio del análisis de la problemática, diversos autores hacían mención de una construcción histórica de la asistencia social basada en instituciones de tipo religioso y de carácter privado, que a la vez es sostenido por esquemas de donaciones o actividades poco relacionadas con la asignación de recursos o presupuesto desde las organizaciones gubernamentales. En la actualidad este esquema se sostiene y se observa no sólo en las cifras señaladas a lo largo del marco teórico, sino también en las entrevistas en las que se menciona cómo estas instituciones obtienen los insumos para brindar alojamiento a las niñas y niños que atienden.

**Cuadro 10. Esquema de institucionalización de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales**



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en el esquema, la mayoría de las niñas, niños y adolescentes son atendidos por la asistencia privada y social. El primer paso de la institucionalización es la llegada a la casa hogar, la cual, de acuerdo a los hallazgos empíricos puede ser de dos maneras: la primera por decisión de los padres o familiares a cargo de la persona menor de edad, o bien por la orden de las autoridades competentes atendiendo al interés superior del niño. Legalmente únicamente el segundo tipo de institucionalización es permitido, sin embargo, se observó que predomina el primero, lo que aumenta las probabilidades de que un niño, niña o adolescente llegue a una casa hogar de carácter privado o social, más que a una institución estatal.

Posteriormente se observó que en el único albergue temporal de la Ciudad de México, el perfil de atención de niñas, niños o adolescentes es muy limitado, ya que no permiten el acceso a mayores de 12 años, o a personas menores de edad que cuenten antecedentes de consumo de drogas, o bien población en situación de calle, lo que aumenta la dependencia de este servicio en casas hogar de tipo social y privado.

El último elemento en el que se observa cómo la población se concentra en las instituciones no estatales es que en el albergue temporal de la Ciudad de México permite brindar atención a las niñas y niños exclusivamente por un periodo de tres meses, ampliando este plazo únicamente para casos excepcionales, lo que aumenta aún más la cantidad de niñas y niños potenciales a llegar a casas hogares de tipo social o privado.

De esta manera, se observa que el sistema de protección de la niñez sin cuidados parentales depende casi de manera total de las casas hogar de tipo social o privado, y por ende, de este modelo de esquemas donatarios en el que los niños y niñas dependen de recursos con los que ésta cuenta para satisfacer sus necesidades, ya que los apoyos por parte de las instituciones gubernamentales son escasos y esporádicos.

Si bien, a lo largo del marco teórico se hizo especial hincapié en que aunque el cuidado esté a cargo de instituciones no gubernamentales, la responsabilidad de la protección de esta población continúa siendo del Estado mismo, en los hallazgos se pudo observar que una vez que el niño o niña es canalizado a una casa hogar de carácter privado o social, es ésta quien absorbe de manera total el cuidado de la persona menor de edad. En estos casos, las funciones del Estado se limitan únicamente a las labores de supervisión y evaluación, y en algunos pocos casos, al apoyo económico.

Es necesario resaltar que la postura de esta tesis no está en contra de la intervención de la asistencia privada, sin embargo, es necesario denotar diversas dinámicas de riesgo que se desprenden de que el Estado delegue el cuidado y protección casi total a éstas instituciones, brindando apoyos discontinuos, escasos y esporádicos a las instituciones de acogimiento y por ende a la niñez que en éstas se alberga, aunado a las condiciones en las que se encuentran las instituciones de acogimiento en el país, con recursos escasos.

Inicialmente, tal como se expuso en el apartado de hallazgos, las capacidades de atención y de satisfacción de necesidades básicas varían entre una institución y otra y éstas dependen completamente de las capacidades de gestión con las que éstas cuentan, la mayoría dependiente de donantes y concurso de recursos. Si bien, hay algunas casas hogar que parecen contar con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades totales de las niñas y niños que albergan y poder cumplir con la mayoría de los estándares nacionales e internacionales en cuanto a instalaciones y personal, existen también otros casos en los que la cobertura de las necesidades básicas es inconstante e incluso precaria, tal como se observó en las entrevistas expuestas en el eje II sobre el cuidado cotidiano.

En el capítulo anterior se expuso cómo algunas de estas instituciones, y por ende, el cuidado de estas niñas y niños dependen de esquemas donatarios de empresas y personas interesadas en apoyar la causa, de manera que la satisfacción de necesidades y la calidad del servicio dependen directamente del concurso por recursos o bien de

donaciones más que de un sistema de protección que garantice por lo menos un abastecimiento de insumos básicos para el desarrollo de estas niñas y niños.

Asimismo, no existe ningún programa desde el Estado que proteja a las niñas, niños o adolescentes en caso de que las casas hogar de tipo privado o social carezcan de algún insumo básico que comprometa el acceso a alimentación, salud o educación. Por el contrario, tal como observó en el apartado de alimentación, hay niñas y niños quienes al quedar sin donadores de un año a otro dejan de consumir leche entera, sustituyéndola por leche de polvo, o bien, dependen de las mermas de algunas empresas particulares.

### **3. Sistemas de protección excluyentes.**

Una de las variables que emergió en el estudio empírico de la problemática y que no había sido contemplada en el análisis teórico son los mecanismos de exclusión dentro de las estructuras institucionales para la protección de niñas y niños sin cuidados parentales. Entre los casos analizados se identificó que en la atención brindada por parte de las instituciones gubernamentales excluye a niñas, niños y adolescentes que han acumulado una mayor cantidad de desventajas, lo que contribuye a los procesos de re-victimización y exclusión de la niñez que carece de cuidados parentales.

En las instituciones de acogimiento dependientes del Estado se brinda atención únicamente a niñas y niños menores de 12 años, que no cuenten con antecedentes de consumo de sustancias adictivas y que además no se hayan encontrado en situación de calle. Este patrón de exclusión se observa también en diversas instituciones de asistencia social y privadas, quienes al no contar con el personal necesario ni con las instalaciones adecuadas no atienden a niñas y niños con otras problemáticas, tales como discapacidad, enfermedades psiquiátricas, o bien, que tengan problemas o antecedentes de consumo de sustancias adictivas.

De acuerdo a lo abordado en el primer capítulo de esta investigación, más de un 70% de la población en casas hogares es mayor de los siete años de edad (DIF, 2012), de manera tal que por simple proporción el Estado no recibe en sus albergues transitorios a más de la mitad de los y las niñas que quedan privados del medio familiar. Aunado a esto, como también se señaló en los factores de riesgo que originan la pérdida de los cuidados parentales, ésta es una problemática acumulativa, la cual concentra en sí misma una

serie de vulnerabilidades acumuladas, entre las que se incluye el abandono paulatino, la pobreza, la violencia, y el haber crecido en entornos violentos, de manera tal que el simple perfil de ingreso a las instituciones de acogimiento deja fuera a gran parte de la población de acuerdo a las características de los y las niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

Por lo tanto, esta dinámica de exclusión en el sistema de protección, al no concordar con los factores de riesgo que la originan ni al perfil de las niñas y niños que la padecen, no puede ser tomada como una medida completa o acabada para abatir los riesgos del abandono cuando deja fuera a la población más vulnerable que sufre de la problemática que pretende atender.

Si bien, esto es comprensible cuando los encargados de las instituciones señalan que no cuentan con el personal, la infraestructura o los recursos necesarios para atender a esta población específica, hay que tomar en cuenta también que esto implica delegar el cuidado especializado a la capacidad que tenga la asistencia social o privada, a quienes se les delega el cuidado de esta población, la cual se encuentra en las condiciones que ya se describieron al inicio de este apartado, con recursos económicos y personal limitados a las donaciones y capacidad de gestión.

De esta manera, las opciones de atención para la protección ante el abandono se limitan a aquellas que son ofertadas por las instituciones de asistencia de tipo privado o social. Como se puede observar, las instituciones de acogimiento de tipo estatal atienden a un perfil muy limitado de la niñez que queda en desamparo. Por el contrario, quienes llegan a las instancias de tipo privado no sólo son la mayor cantidad de niñas y niños, sino también con aquellos cuyo perfil requiere de una atención con mayor grado de profesionalización, pese a las carencias por las que pasan algunas instituciones de acogimiento.

De esta manera se puede observar que en el caso de las niñas y niños que han acumulado aun mayor cantidad de desventajas en su trayectoria de vida no sólo están expuestos al abandono por parte de sus padres y familiares, sino también del Estado, lo que no sólo reproduce el círculo de abandono, sino también los excluye del propio sistema de protección.

#### **4. Ingreso y permanencia en instituciones sin regulación.**

Otra de las fuentes de riesgo se observa en las maneras de ingreso y permanencia en las instituciones de cuidado alternativo. Pese a que la Directriz de cuidado alternativo 44 es clara al señalar que el Estado debería de velar por que el padre continúe asumiendo el cuidado de la niña o niño, y que esta opción de acogimiento debe ser empleada únicamente cuando el resto de las alternativas de tipo familiar se hayan agotado, en los casos analizados se observa que los mecanismos de ingreso implementados por las casas hogar permiten que sean los padres o tutores quienes por voluntad propia ingresen a las niñas o niños a estas instituciones, sin que se requiera ninguna intervención ni autorización estatal para ello. A su vez, esto hace evidente la falta de programas y políticas sociales que estén enfocadas en la prevención y atención del abandono, así como la carencia de apoyo a las familias para combatir las causas que originan la pérdida de los cuidados parentales.

Otro de los riesgos que emanan de esta forma de ingreso, es que al no contar con una institución que medie entre los padres y la casa hogar, se delega completamente a los padres o tutores la elección de la casa hogar en la que serán alojados las niñas y niños, sin que en muchos de los casos ellos cuenten con la información o conocimientos necesarios para seleccionar a la institución más adecuada, lo que también colocar al niño o niña en una situación de riesgo.

Aunado a esto, no se cuenta con programas sociales que le brinden la información a los padres de familia o tutores sobre cuáles son aquellas instituciones que están registradas por las autoridades correspondientes, o los criterios que debe de tomar en cuenta para identificar la idoneidad de una casa hogar, ni mucho menos, programas que expliquen a los padres de familia los riesgos y consecuencias de la institucionalización de las niñas y niños. A esto debemos agregar una problemática más profunda, que es que en el país funcionan instituciones sin registro, evaluación y supervisión de las autoridades pertinentes, tal como se observó en las recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño al Estado mexicano emitida en el 2015.

Asimismo, estas formas de ingreso pueden llevar a un uso excesivo de la institucionalización, ya que es el responsable del niño o niña quien decide si es necesario o no alojarlo en la casa hogar, sin que de manera previa se haya evaluado la pertinencia de esta medida. Esto puede ocasionar que el internamiento sea empleado en casos

innecesarios, teniendo efectos negativos sobre el niño o niña y violentando diversos de sus derechos, y a su vez favoreciendo la sobrepoblación en estas instituciones.

Aunado a esto, se observa la falta de políticas para revertir el proceso de institucionalización de la población que se encuentra en casas hogares, por el contrario las entrevistas dejan ver que el seguimiento por parte de las instituciones gubernamentales es escaso y consta de procesos de inspección, revisión y seguimiento poco constantes que permitan regresar al niño o niña a un contexto familiar. A esto se suma que el seguimiento de los casos por parte de las instituciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia se encuentran limitados aquellos casos que fueron canalizados exclusivamente por las Procuradurías de Protección, dejando fuera de la posibilidad de institucionalización a aquellas las niñas y niños que fueron ingresados por voluntad de sus padres o familiares.

Finalmente, es necesario tomar en cuenta que la institucionalización responde a diversas necesidades de las familias que se encuentran en situaciones de riesgo como la pobreza, la violencia, la migración, entre otras, las cuales que no están siendo atendidas por los sistemas de protección de la niñez, lo que provoca que las familias recurran a la institucionalización para solucionar las problemáticas que enfrentan, lo que limita las posibilidades que estas niñas o niños lleguen a instituciones de acogimiento, o bien, de volver a un contexto familiar.

La falta de programas que combatan las condiciones por las que estas niñas y niños fueron ingresados constituye en sí mismo un factor de riesgo que proviene desde el Estado y sus instituciones.

## **5. La familia fuera de las modalidades de acogimiento.**

Otra de las cuestiones que colocan en riesgo a la niñez sin cuidados parentales es la ausencia de medidas de acogimiento de tipo familiar y el poco apoyo que se brinda a las familias de origen para poder reintegrar a las niñas y niños a los entornos de los que fueron separados. En reiteradas ocasiones, los informes y evaluaciones al Estado mexicano analizadas en los capítulos uno y tres hacen referencia de la carencia de mecanismos de atención en las instituciones gubernamentales para brindar apoyo a familiares de las niñas y niños institucionalizados.

Al igual que en otros servicios, el seguimiento a las familias no es uno de los elementos que se lleva a cabo por parte de las instituciones gubernamentales, sobre todo en el caso de aquellos niños y niñas que llegan a las instituciones por solicitud de los padres o de un familiar. Por el contrario, fueron las instituciones de asistencia social o privada quienes con recursos propios buscaban retomar el vínculo de los niños con sus familiares, ya sea con escuela para padres o apoyo psicológico a quienes así lo requirieran.

Asimismo, una de las cuestiones que surgieron en las entrevistas es la separación paulatina de las familias y al contexto comunitario una vez que el niño o niña es ingresado a las instituciones de acogimiento. Los entrevistados señalaron que una vez que el niño o niña es separado de su entorno familiar, en algunas ocasiones no conserva ningún vínculo con algún miembro de la familia de origen. De igual manera, este tipo de alternativa de cuidado implica en muchas ocasiones que el niño o niña debe de dejar sus redes familiares y comunitarias bajo el argumento de su protección y seguridad.

Respecto a la conservación de los lazos familiares, solo en un par de ocasiones se hizo referencia a casos en los que grupos de hermanos se mantienen juntos en la misma institución de acogimiento. Por otra parte, en el caso de aquellas niñas y niños que fueron ingresados por petición del padre o cuidador, ellos son los únicos que acostumbran mantener los vínculos familiares, ya que suelen salir de las instituciones de acogimiento durante los fines de semana.

En resumen, los mecanismos gubernamentales para la protección a la niñez sin cuidados parentales propician dinámicas de reproducción de riesgo al institucionalizar a esta población en casas hogares que en algunos casos no cuentan con los recursos necesarios y adecuados para brindar la atención adecuada de acuerdo a los estándares en materia de cuidado. Esto se deriva en gran medida a la falta de involucramiento del Estado en las actividades de protección, y a la dependencia de estos servicios de esquemas donatarios.

## Recomendaciones.

---

1. Ahondar en la investigación, realizando un estudio que incorpore metodologías cuantitativas para conocer las condiciones en las que el Estado interviene en la protección a la niñez sin cuidados parentales.
2. Incorporar en investigaciones la participación de niñas, niños y adolescentes, de manera que se puedan incluir sus experiencias y opiniones, y así profundizar aún más en el conocimiento de esta problemática social.
3. Incorporar estándares internacionales para enriquecer investigaciones posteriores sobre las condiciones de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en instituciones de acogimiento.
4. Profundizar en las dinámicas de exclusión de los sistemas de protección para la niñez, éste constituye uno de los elementos que fueron poco atendidos puesto que fue uno de los hallazgos empíricos de la misma. Se recomienda que quienes continúen estudiando esta problemática de la niñez sin cuidados parentales en instituciones de acogimiento incorporen este elemento en la formulación de problemas de investigación y análisis de la problemática.
5. Analizar el avance de la aplicación de la Ley General de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Esta investigación comenzó a gestarse apenas unos meses después a la promulgación de esta Ley, lo que permitió conocer de manera general las condiciones en las que se encontraban las instituciones gubernamentales en relación a las instituciones de acogimiento residencial de la Ciudad de México durante los primeros meses de su implementación, lo que le permite mostrar el punto de partida y así identificar los cambios que se han propiciado a partir de la creación del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

## Referencias

---

Aldeas Infantiles SOS (2009). *“Estatus de la infancia en México. Análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo”*. Aldeas Infantiles SOS, México D.F.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2015). *“Código Civil del Distrito Federal”*

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2015) *“Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en Distrito Federal”*. Disponible en:<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo102041.pdf>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *“Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Distrito Federal”*, disponible en:  
[https://oig.cepal.org/sites/default/files/2015\\_ley\\_ninos\\_df.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2015_ley_ninos_df.pdf)

Bakermans-Kranenburg, M.; Van IJzendoorn, M, y Juler (2008) *“Earlier is better: a meta-analysis of 70 years of intervention. Improving cognitive development in institutionalized children”* en *Monogr Soc Res Child Dev.*2008;73(3):279-93.

Beck, Ulrich (1998). *“La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”*. Ed.Paidós. España.

Birkman, Joern (2007). *“Risk and vulnerability indicators at different scales: Applicability, usefulness and policy implications”*, en *Environmental hazards* no. 7, (2007), pp. 20-31., 2007, doi:10.1016/j.envhaz.2007.04.002

Boeije (2010) *Métodos cualitativos*

Bourdieu, P. (2011). *“Las estrategias de reproducción social”*. México. Siglo XXI editores.

Busso, Gustavo (2001). *“Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Uso, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo de población”*. BUSSO, G. (2005).Cepal Santiago de Chile.

Calvillo, Miriam y Favela, Alejandro (2014). “*Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México*”, en Cadena Roa, Jorge “Las organizaciones civiles mexicanas hoy”. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.

Castell, Robert (2006). “*La Inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*” Ed. Maniantal, Argentina.

Castell, Robert (2010). “*El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatutos del individuo*”. Fondo de Cultura Económica. Argentina.

Cámara de Diputados (2004). “*Ley de Asistencia Social*”. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270\\_191214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_191214.pdf)

Cámara de Diputados (2014). “*Ley General del los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*”. Disponible en:  
[https://www.unicef.org/mexico/spanish/LeyGeneral\\_NNA.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/LeyGeneral_NNA.pdf)

Cámara de Diputados (2015). “*La Ley General de los Derecho de niñas, niños y adolescentes y el presupuesto*”. Página web disponible en:  
<http://www.leyderechosinfancia.mx/wp-content/uploads/2015/02/Ley-y-Presupuesto.pdf>

Cámara de Diputados (1984). “*Ley General del Salud*”. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_171117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_171117.pdf)

Cámara de Diputados (2015). “*Medidas de Protección especial para la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes*”. Página web disponible en:  
<http://www.leyderechosinfancia.mx/wp-content/uploads/2015/03/medidas-de-proteccion.pdf>

Cámara de Diputados (2015). “*Programas nacionales y locales de protección de niñas, niños y adolescentes*”. Página web disponible en:  
<http://www.leyderechosinfancia.mx/wp-content/uploads/2015/03/Programas.pdf>

Cámara de Diputados (2015). “*Sistema de protección integral*”. Página web disponible en:  
<http://www.leyderechosinfancia.mx/wp-content/uploads/2015/03/Sistemas-de-Proteccion.pdf>

Cámara de senadores (2015) "*Dictamen en sentido positivo de la comisión de los derechos de la niñez y de la adolescencia, de la H. Cámara de Senadores, correspondiente a la proposición con el punto de acuerdo en el marco de la implementación de la Ley General de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes*". Disponible en: <http://www.leyderechosinfancia.mx/wp-content/uploads/2015/04/Dictamen-Presupuesto.pdf>

Carbonel, Miguel (2013). "*Derechos humanos en la Constitución mexicana*". Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. México, D.F.; Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3567/7.pdf>

Carrillo Reyes, Yanette (2014) "*Un modelo de atención a la infancia con cuidados alternativos*" en DFensor. Revista de Derechos Humanos. Abril 2014. "Cuidados Alternativos para la infancia". México, D.F.: CDHDF.

Caro, E. (2003). "*La vulnerabilidad social como enfoque de análisis de la política de asistencia social para la población adulta mayor en México*". En Viejos y Viejas. Participación, Ciudadanía e Inclusión Social. Simposio llevado a cabo en el 51 Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile, Chile Castell, Robert (2006). "*La Inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*" Ed. Manantial, Argentina.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). "*El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*". Argentina: CIDH.

Organización de las Naciones Unidas (1990) Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperada en octubre de 2016 del sitio web: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Comité de los Derechos del Niño (2006). "*Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención CRC/C/MEX/CO/3*"

Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (2015). "*Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México*". Organización de las Naciones Unidas, México, D.F.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009). “*Recomendación: 04/2009*”.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2015). “*Recomendación No. 53/ 2015 Sobre el caso de las violaciones a la seguridad jurídica e inadecuada procuración de justicia, cometidas en agravio de las víctimas de delito rescatadas de CH en Zamora, Michoacán*”.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (2015) “*Medición multidimensional de la pobreza 2014*”. México, D.F.: CONEVAL.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos (2010) “*La disputa por la nación*”. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Esquivel, Gerardo (2015). “*Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*”. México, D.F.: OXFAM.

Fortino Vela (2004). “*Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa*”. En María Luisa Tarres “*Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*”. Editorial Purrúa.

Frank, Klass, Earls y Eisenber (1996) “*Infants and young children in orphanages: one view for pediatrics and child psychiatry*”. *Pediatrics*, Vol. 97 no. 4, April, 1996, pp. 569-578.

Fuentes, Mario Luis (1999) “*Asistencia social en México. Historia y perspectivas*” México D.F.: Paeida.

Fuentes, Mario Luis (2008). “*Complejidad y exclusión*”, en Cordera, Ramírez y Ziccardi, “*Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*”, UNAM. México, D.F.

Fuentes, Mario Luis (2015) “*Los derechos humanos y la arquitectura institucional en México*”, en “*Más allá de la crisis*”, Cordera, Rolando, coordinador. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Fuentes, Mario Luis (2015). “*Los nuevos riesgos sociales. Informe del desarrollo en México*”. Ciudad de México: UNAM.

Fuentes, Mario; González Contró, Mónica; Padrón Innamorato, Mauricio y Tapia, Erika (2015). *“Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad?”* Serie “Los mexicanos vistos por sí mismos” UNAM.

Fuentes, Mario Luis y Saúl Arellano (2016). *“Los riesgos sociales”, en Informe del Desarrollo en México 2015*. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México.

García Icabaleta, Joaquín (1944) *“Informe sobre los establecimientos de beneficencia y corrección de esta capital”*. Méxic: No identificado.

Gilly, Adolfo (2007) *“La revolución interrumpida”*. México, D.F.: Era.

González Contró, Mónica (2008). *“Derechos humanos de los niños: Una propuesta de fundamentación”*. Distrito Federal: UNAM. ISBN: 978970325359.

González Contró Mónica, Padrón Innamorato, Mauricio, Márquez Daniel, Arroyo Rocío y Melgar, Pastora (2012). *“Propuesta teórico-metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. México, D.F.

González Contró, Mónica (2015). *“La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: génesis del Estado de Derecho para la Infancia y la adolescencia en México”*. Instituto Belisario Domínguez. México, D.F.

González Contró, Mónica (2015). *“Derechos de los niños y las niñas”*. Serie Nuestros Derechos. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. México, D.F.

Guadarrama, Gloria (2001) *“Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social”*, Estado de México: El Colegio Mexiquense.

Hernández, Armando (2015). *“Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el nuevo modelo constitucional de derechos humanos en México”*. CNDH, México, D.F.

Holzmann, Sherburne-Benz y Tesliuc (2003). "*Social Risk Management. The world bank approach to social protection in a globalizing world*". Banco Mundial. Washington D.C.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014). "*Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014*". INEGI, 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014). "*Encuesta intercensal 2015*". INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), "*Hogares*", disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/hogares.aspx?tema=P>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016) "*Encuesta Intercensal 2015*". México, D.F.: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). "Censo de Alojamiento de Asistencia Social". México, D.F.

Jiménez García (2000). "*Derechos de los niños*". Nuestros Derechos. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.

Johnson, R. y; Brown, K. y Hamilton-Giachritsis, C. (2006) "*Young children in institutional care at risk of harm*". Trauma, violence and abuse, vol. 7, January 2006, pp. 36.60. DOI: 10.1177/1524838005283696.

Luhmann, N., (2006). "*Sociología del Riesgo*". Editorial Universidad Iberoamericana. México, D.F.

Martínez, Sanjuana (2009). "*Se venden niños*". Editorial planeta. México, D.F.

Moheno Verduzco, Rosa María (1998) "*Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia*", en Revista de Administración Pública. Las nuevas procuradurías. Número 97. ISSN 0482-5209.IIJ: UNAM.

MuñozcanoSkidmore, Dolores (2004) "*Orfandad y abandono. Una política social y pública inconclusa en el marco de los derechos humanos*". Tesis para obtener el grado de doctora. México, D.F.; UNAM.

Ochaíta, Esperanza y Espinoza, Ma. Ángeles (2004) “*Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes*”. México: Fondo de Cultura Económica.

Ochaíta, Esperanza y Espinoza, Ma. Ángeles (2012) “*Los derechos de la infancia desde la perspectiva de las necesidades*”. *Educatio Siglo XXI*, Vol. 20, no. 2, pp. 25-46.

Organización de las Naciones Unidas (1969) “*Convención Americana de Derechos Humanos*”.

Organización de las Naciones Unidas, “*Convención de los derechos del niño*”, disponible en: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. “*Declaración universal de los derechos humanos*”, disponible en:  
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Organización de las Naciones Unidas (1959). “*Declaración de los derechos de los niños*”. Publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Organización de las Naciones Unidas (1969) “*Convención Americana de Derechos Humanos*”

Organización de las Naciones Unidas. “*Declaración de los Derechos del Niño*”.  
Disponible en:  
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/4/pr/pr20.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2009). “*Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño*”. Disponible en:  
[http://www.unicef.org/honduras/Declaracion\\_mundial\\_supervivencia\\_proteccion.pdf](http://www.unicef.org/honduras/Declaracion_mundial_supervivencia_proteccion.pdf)

Organización de las Naciones Unidas (1948). “*Declaración Universal de los Derechos Humanos*”. Disponible en:  
[http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)

Padrón Inamorato, Mauricio (2014). “*Población infantil, salud y trabajo. Una propuesta conceptual y analítica para el estudio de niñas, niños y*

*adolescentes en situación de vulnerabilidad*". Flacso México. Ciudad de México.

Pavez Soto, Iskra (2012). "*Sociología de la infancia: las niñas y los niños como actores sociales*", en Revista de sociología, no. 27, DOI: 10.5354/0719-529X.2012.27479.

Pérez Conteras, María (1998). "Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar". En Boletín Mexicano de Derecho Comparado. No. 113, mayo-agosto de 2005, pp. 845-867.

Pérez Conteras, María (2016). "Vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes: Marco Teórico y conceptual". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, D.F.

Pinheiro, Sergio (2006). "Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas". Secretaría General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños.

Pizarro, Roberto (2001). "*La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*". Serie Estudios estadísticos y prospectivos, CEPAL-ECLAC. Santiago de Chile.

Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (2010). "*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*".

Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (2010). "*Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina. Contextos, causas y respuestas*". Buenos Aires, Argentina.

Red Latinoamericana de Acogimiento Familia (2016). "Los olvidados: Niños y Niñas en Casas Hogares. Macroinstituciones en América Latina y el Caribe". RELAF.UNICEF.

Red por los Derechos de la Infancia (2014) "Informe Alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México". Redim. México, D.F.

Saraví, G. (2009). "*Transiciones vulnerables. Juventud, desigualdad y exclusión en México*". México, DF.: Ciesas.

Ruiz Rivera, Naxhelli (2011). "Definición y medición de la vulnerabilidad. Un enfoque normativo. En Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, no. 77 pp. 63-74. ISSN 0188-46611.

Secretaría de Gobernación (2014). "Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018. Logros 2014". Disponible en:  
[http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/transparencia\\_focalizada/planeacion\\_institucional/documentos/Logros2014\\_PONAS.pdf](http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/planeacion_institucional/documentos/Logros2014_PONAS.pdf)

Secretaría de Salud (2015). "Extracto de acuerdo por el que se emite el Protocolo de Supervisión a Centros de Asistencia Social". Disponible en:  
[http://www.leyderechosinfancia.mx/wp-content/uploads/2015/02/4Protocolo\\_Supervision\\_CAS.pdf](http://www.leyderechosinfancia.mx/wp-content/uploads/2015/02/4Protocolo_Supervision_CAS.pdf)

Secretaría de Salud (2006), "*Informe Nacional Sobre Violencia y Salud*". México, D.F.: Secretaría de Salud.

Secretaría de Salud (2010). "Norma Oficial Mexicana 032-SSA3-2010. Asistencia Social. Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad". Disponible en:  
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/135461/NOM-032-SSA3-2010.pdf>

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (2007). "Diagnóstico de adopción en México", en Yvette Carrillo Reyes, "Un modelo de atención a la infancia con cuidados alternativos". Revista DFnsor, Abril de 2014.

Sistema Nacional de Protección Integral (2016). "25 al 25. Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes". Disponible en:  
[http://dev.infosipinna.org/static/pdf/25al25\\_borrador.pdf](http://dev.infosipinna.org/static/pdf/25al25_borrador.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012). "Compilación de Instrumentos internacionales sobre la protección de las personas aplicables a México. Tomo II: Derecho internacional y Derechos Humanos. Convención de los derechos del niño", disponible en:  
<https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/PAG0177.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). “Compilación de fundamentos útiles para la aplicación del Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes”, disponible en:  
[https://www.scjn.gob.mx/Lists/BannerVerticalV2/Attachments/56/Anexo\\_infanciaolors.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Lists/BannerVerticalV2/Attachments/56/Anexo_infanciaolors.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes”, disponible en:  
[http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/protocolo\\_infancia\\_2da\\_version.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/protocolo_infancia_2da_version.pdf)

Taylor y Borgdan (1994). “Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados”. Editorial Paidós, España.

Tello, Carlos (2010). “*Sobre la desigualdad en México*”. México. FCE.

Tello, Carlos (2015). “*La economía política de las finanzas públicas: México 1917 – 2014*”, Facultad de Economía: UNAM.

Tello Moreno (2016) Vulnerabilidad.

UNICEF (2009). “Evolución de los derechos del niño”. Disponible en:  
<http://www.unicef.org/spanish/rightsite/sowc/pdfs/panels/SOWC%20all%20panels%20SP.pdf>

UNICEF (2008). “*Informe anual UNICEF México*”. México, D.F.: UNICEF.

UNICEF (2011). “Inversión Pública en la infancia y adolescencia en México. Versión actualizada 2008-2011”. México, D.F.

UNICEF (2012). “*Informe anual UNICEF México*”. México, D.F.: UNICEF.

UNICEF (2013). “*Informe anual UNICEF México*”. México, D.F.: UNICEF.

UNICEF: (2013b). “*La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado en América Latina y el Caribe*”.

UNICEF (2014). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014. Consultado en:  
[http://www.unicef.org/mexico/spanish/MX\\_Pobreza\\_derechos.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf)

Van IJzendoorn, M.; Luijk, M.; Juffer, F. (2008) "*IQ of Children Growing Up in Children's Homes. A Meta-Analysis on IQ Delays in Orphanages*". Merrill-Palmer Quarterly, July 2008, Vol. 54, No. 3, pp. 341-366

Williamson, J. y Greenberg, A. (2010) "*Families, not orphanages*". BetterCare Network Working Paper.

Fuentes hemerográficas:

Milenio 2009 y

Redacción Milenio (2014). "El caso casitas del sur". Publicado el 08 de abril del 2014. Disponible en: [http://www.milenio.com/policia/caso\\_Casitas\\_del\\_Sur-Casitas\\_del\\_Sur\\_0\\_277172831.html](http://www.milenio.com/policia/caso_Casitas_del_Sur-Casitas_del_Sur_0_277172831.html)

Dávila, Patricia (2014). "Rescatan a casi 500 menores del albergue La gran familia, en Michoacán". Proceso. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/377274/rescatan-de-albergue-michoacano-a-600-ninos-en-condiciones-infrachumanas>

Dávila Patricia (2014). "El día a día en La Gran Familia: abuso sexual, golpes, hacinamiento...". Proceso. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/377416/el-dia-a-dia-en-la-gran-familia-abuso-sexual-golpes-hacinamiento>

Redacción de Animal Político (2014). "Presenta PGR imágenes del albergue La Gran Familia". Animal Político. Disponible en:  
<http://www.animalpolitico.com/2014/07/rescatan-500-menores-que-eran-explotados-y-abusados-en-casa-hogar-en-michoacan/>

# ANEXOS



Entrevista

**Instrucciones:** Esta entrevista tiene como objetivo conocer cuestiones específicas respecto al cuidado de niñas, niños y adolescentes en instituciones de acogimiento alternativo y la relación que el Estado guarda con la prestación de este servicio. Su sinceridad en las respuestas será de gran apoyo para el desarrollo de esta investigación. La información voluntaria recabada en esta entrevista será utilizada únicamente con fines académicos correspondientes al tema anteriormente planteado y en ningún momento serán expuestos los nombres o los cargos de quienes las responden, por lo que es anónima y confidencial.

*Eje1. Historia de la Casa Hogar*

1.1 Coméntenos un poco de la historia de esta casa hogar: ¿Cómo nació? ¿Con qué objetivo se creó? ¿Cuáles fueron los momentos más importantes para que esta institución se haya consolidado? ¿Qué personas e instituciones jugaron un papel central para que esta institución pudiera salir adelante?

1.2. Actualmente, ¿qué actividades realizan esta institución para brindar cuidado a niñas y niños sin cuidado parental? ¿Cuántas personas laboran en este lugar para llevar a cabo esas actividades? ¿Cómo es el proceso por el que la casa hogar selecciona a las personas que colaboran con estas actividades? ¿Cómo es que esta casa hogar se sostiene? Actualmente, ¿cuáles son las principales dificultades que enfrentan las instituciones como esta para continuar brindando cuidado a estas niñas y niños? ¿Cómo han logrado superar estas dificultades como institución?

1.3. Coméntenos de manera general, ¿cuál es el perfil de las niñas y niños que se encuentran en esta casa hogar? ¿Cómo es que las niñas y niños llegan a esta casa hogar? ¿Cuántas niñas y niños son atendidos actualmente? ¿Cómo es el egreso de estas niñas y niños?

*Eje 2. Actores involucrados en la satisfacción de necesidades de las niñas niños y adolescentes sin cuidado parental.*

2.1 Respecto a la alimentación, ¿Qué acciones que lleva a cabo la administración de la casa hogar para satisfacer esta necesidad? ¿Qué actores se involucran para poder garantizar la satisfacción de esta necesidad? ¿Se involucran instituciones gubernamentales en la alimentación de estas niñas y niños?

2.2 Respecto al vestido, ¿Qué acciones que lleva a cabo la administración de la casa hogar para satisfacer esta necesidad? ¿Qué actores se involucran para poder garantizar la satisfacción de esta necesidad? ¿Se involucran instituciones gubernamentales en proveer vestido a estas niñas y niños?

2.3 Respecto a la salud ¿Qué acciones que lleva a cabo la administración de la casa hogar para cubrir el acceso de estas niñas y niños a servicios de salud? ¿Las niñas y niños se encuentran afiliados alguna institución de salud? ¿En caso de ser necesitados insumos extra, como medicamentos o estudios médicos, cómo son cubiertos estos gastos? ¿Qué actores se involucran para poder garantizar el acceso a la salud de estas niñas y niños? ¿Se involucran instituciones gubernamentales en la garantía de acceso a la salud de estas niñas y niños?

2.4 Respecto a la educación ¿Qué acciones debe llevar a cabo la administración de esta casa hogar para garantizar el acceso a la educación de estas niñas y niños? ¿Cuáles son los actores principales que se involucran en para que estas niñas y niños continúen estudiando? ¿Cómo es que esta casa hogar obtiene los insumos necesarios para que estas niñas y niños sigan estudiando? ¿Las niñas o niños reciben algún tipo de apoyo por parte de instituciones gubernamentales para que estas niñas y niños sigan estudiando?

2.5 Respecto al cuidado de las niñas y niños, ¿Qué acciones que lleva a cabo la administración de la casa hogar para contar con personal que apoye con el cuidado de estas niñas y niños? ¿Se involucran otros

actores para poder garantizar el cuidado permanente de estas niñas y niños? ¿Las instituciones gubernamentales se involucran en actividades relacionadas con el cuidado de estas niñas y niños?, de ser así, ¿qué instituciones?

2.6 Respecto al sostenimiento del inmueble, ¿Qué acciones tiene que llevar a cabo la administración de esta casa hogar para garantizar la conservación del inmueble? ¿Qué actividades lleva a cabo esta institución para poder cubrir los gastos por servicios públicos? ¿Se involucran instituciones gubernamentales en actividades relacionadas con el pago del inmueble?, de ser así, ¿qué instituciones?

*Eje 3. Acercamiento por parte de las instituciones gubernamentales en el cuidado de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales.*

3.1 ¿Se ha acercado la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal a brindar apoyo a esta casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué tipo de apoyo?

No

3.2 ¿Se ha acercado la Secretaría de Salud del Distrito Federal a brindar apoyo a esta casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué tipo de apoyo?

No

3.3 ¿Han recibido apoyos por parte de instituciones educativas públicas del Distrito Federal para los niños que se encuentran alojados en esta Casa Hogar?

Si De ser sí, ¿qué tipo de apoyo?

No

3.4 ¿Ha habido apoyos (como patrocinios, capacitaciones, financiamiento, etc.) por parte del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF con esta casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué tipo de apoyo?

No

3.5 ¿Han recibido algún tipo de apoyo por parte de la Junta de Asistencia Privada de la Ciudad de México para mejorar sus cuidados hacia los niños que se encuentran albergados en la casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué tipo de apoyo?

No

3.6 ¿Se ha acercado la secretaría de protección civil de la Ciudad de México a brindar apoyo a esta casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué tipo de apoyo?

No

3.7 ¿Se ha acercado autoridades del IASIS a brindar apoyo a esta casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué tipo de apoyo?

No

3.8 ¿Han recibido algún apoyo por parte de la Procuraduría de Protección hacia esta casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué tipo de apoyo?

No

*Eje 4. Acercamiento por parte del Estado para garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental*

¿En el último año las instituciones gubernamentales antes mencionadas se han acercado a...

4.1 ... dar seguimiento a las y los niños que han sido canalizados a esta casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué institución(es)?, y ¿qué tipo de seguimiento?

No

4.2 ... brindar apoyo a las familias de origen de las y los niños de esta casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué institución (es)?, y ¿qué tipo de apoyo?

No

4.3 ... realizar entrevistas de manera individual a las y los niños que se encuentran en esta casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué institución(es)?, y periodicidad de las entrevistas

No

4.4 ... conocer las necesidades que tiene la casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué institución (es)?, y ¿se ha brindado un tipo de apoyo?

No

4.5 ... evaluar las condiciones en las que se encuentra la casa hogar?

Si De ser sí, ¿qué institución (es)? y, ¿se ha brindado un tipo de apoyo?

No

4.6 ... apoyar con la capacitación del personal?

Si De ser sí, ¿qué institución (es)?, y ¿han brindado algún tipo de apoyo?

No

Por último, después de todas estas preguntas y a manera de reflexión, ¿cuáles considera que son los principales retos con los que cuenta usted como encargada/o de una casa hogar para la protección de estas niñas y niños?

¿Qué acciones considera que son necesarias por parte del Estado para mejorar la protección de las niñas y niños sin cuidado parental?

Agradezco enormemente la atención y el tiempo que ha brindado para la realización de esta entrevista, pero sobre todo por la confianza otorgada. Los resultados de la investigación, así como la tesis en formato electrónico se les hará llegar una vez que haya sido publicado.