

04

Dfensar



REVISTA DE DERECHOS HUMANOS. ABRIL 2014

Cuidados
alternativos
para la infancia



DIRECTORIO CDHDF

PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

CONSEJO

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

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Alfonso García Castillo
Segunda Monserrat Matilde Rizo Rodríguez
Tercera Yolanda Ramírez Hernández
Cuarta Araceli Mejía Escobar*
Quinta Claudia Patricia Juan Pineda

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍAS

Ejecutiva
Raúl Armando Canseco Rojano
Vinculación Estratégica
David Peña Rodríguez

CONSULTORÍA GENERAL JURÍDICA

Gabriel Santiago López

DIRECCIONES GENERALES

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

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos
Ricardo A. Ortega Soriano
Educación por los Derechos Humanos
Marycarmen Color Vargas
Seguimiento
Mónica Marlene Cruz Espinosa

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Beatriz Juárez Cacho Romo

COORDINACIONES

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

* Encargado de despacho

Dfensor

NÚMERO 4, AÑO XII, ABRIL 2014

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

COMITÉ EDITORIAL:

Alfonso García Castillo
Monserrat Matilde Rizo Rodríguez
Yolanda Ramírez Hernández
Araceli Mejía Escobar*
Claudia Patricia Juan Pineda
Hugo Manlio Huerta Díaz de León
Raúl Armando Canseco Rojano
David Peña Rodríguez
Ignacio Alejandro Baroza Ruíz
Jaime Mendoza Bon
Guillermo Gómez Gómez
Ricardo A. Ortega Soriano
Marycarmen Color Vargas
Mónica Marlene Cruz Espinosa
Mónica Martínez de la Peña
Orfe Castillo Osorio

EDITORIA:

Karen Trejo Flores

CUIDADO DE LA EDICIÓN:

Karina Rosalía Flores Hernández
Andrea Cristina Lehn Angelides

CORRECCIÓN DE ESTILO

Y REVISIÓN DE PRUEBAS:
Karina Rosalía Flores Hernández

APOYO EDITORIAL

Javier Conde
José Ricardo Robles Zamarripa
Domitille Marie Delaplace

DISEÑO EDITORIAL:

Leonardo Vázquez Conde

APOYO EN SERVICIO SOCIAL:

Gladys López
Ana Bertha Bardales
Patricia Rojas Méndez

CRÉDITOS DE IMÁGENES:

Brian Sokol/UNHCR.
Moisés Rosas Rodríguez, Karla Vanessa Hernández Mares, Marcopolo Hernández Ambrosio, Enrique Rashide Serrato Frías/Concurso Rostros de la Discriminación 2013
Sonia Blanquel y Antonio Vázquez Hernández/ CDHDF
Archivo CDHDF.

FOTOGRAFÍA DE PORTADA:

Sonia Blanquel/CDHDF

SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN:

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

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

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

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

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

Contenido

Cuidados alternativos para la infancia 3

EDITORIAL

ANÁLISIS

El derecho fundamental: la vida en familia 5

GEORGINA IBÁÑEZ VELASCO

La infancia en situación de desamparo ante nuevas modalidades y alternativas de atención 9

MINERVA GÓMEZ PLATA Y MARTHA ZANABRIA SALCEDO

Un modelo de atención a la infancia con cuidados alternativos 15

JANETTE CARRILLO REYES

La tutela por desamparo y la separación de familias en el Distrito Federal 21

ALMA MENESES BERNAL

REFERENCIAS

Situación de la niñez y adolescencia en instituciones de cuidado de AL y el Caribe 26

INFOGRAFÍA

Niñas, niños y adolescentes en modalidades alternativas de cuidado: experiencias internacionales y regionales 32

CHRISTINA BAGLIETTO

El sistema catalán de cuidados alternativos: elementos para el debate en México 39

GUILLEM COMPTE NUNES

Hacia una ley de cuidados alternativos para la infancia en la ciudad de México 45

JAVIER CONDE

Ellas y ellos la necesitan 51

EFRAÍN MORALES LÓPEZ

Representaciones sociales de la infancia en situación de desamparo 52

MARCO ANTONIO LÓPEZ GALICIA

La adopción en familias homoparentales, una realidad en la ciudad de México 59

ANTONIO MEDINA TREJO

ACCIONES CDHDF 64



5



9



21



32



52

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

MINERVA GÓMEZ PLATA* Y MARTHA ZANABRIA SALCEDO**

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

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



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

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

En la investigación titulada *Infancia y casa hogar: la situación de los niños bajo tutela del Estado desde una medida asistencial de internamiento*³ hemos reflexionado sobre las condiciones de vida de las niñas y los niños que se encuentran bajo la protección de los centros asistenciales con el modelo de internamiento. El *esquema asilar* involucra diversas entidades, prácticas y disciplinas que le dan sustento, y lo hemos denominado *dispositivo tutelar* pues conlleva a instancias médico-jurídico-asistenciales en la definición y operación de la respuesta asistencial en casos de desamparo infantil.

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

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

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

Los cuidados alternativos

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

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

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



Fotografía: Archivo CDHDF.

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

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

Retos de las modalidades alternativas de cuidado ante la visión tutelar

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

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

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

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

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

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

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

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

Para finalizar

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

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

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

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

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

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

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

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

Otras referencias

Eduardo Bustelo, *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

Emilio García Méndez, *Infancia-adolescencia. De los derechos y la justicia*, México, Unicef/Fontamara, 1998.

Dina Krauskopf, "Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes", en *Participación y desarrollo social en la adolescencia*, San José, Fondo de Población de Naciones Unidas, 1998, disponible en <<http://bit.ly/QGiEN2>>, página consultada el 8 de marzo de 2014.

NOTAS

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