

# INFORME MÉXICO

## Día del Debate General 2021

Los derechos de la infancia y el cuidado alternativo.  
OSC mexicanas que forman parte de la Red Latinoamericana de Egresados de Protección



- Red Latinoamericana de Egresados de Protección
- Aldeas Infantiles SOS México



- @Egresolatam
- AldeasSOSMX



- Egresadoslatam
- aldeasmx



- Redegresadoslatam.org
- Aldeasinfantiles.org.mx

- contacto@redegresadoslatam.org
- daniela.cervantes@aldeasinfantiles.org.mx



## PRESENTACIÓN

La Red Latinoamericana de Egresados de Protección integra a 25 Organizaciones de la Sociedad Civil de 11 países de Latinoamérica, a partir de este trabajo, las Organizaciones de México que integran dicha Red, han impulsado diferentes acciones locales para aterrizar el tema al contexto mexicano, el presente informe es fruto de este trabajo.

## INTRODUCCIÓN

Hablar de cuidados alternativos en México requiere partir de estadísticas oficiales disponibles. En primer lugar, según el censo del 2020, viven más de 64 mil personas de 0 a 19 años en Centros de Alojamiento de Asistencia Social. En su mayoría son adolescentes y jóvenes. Particularmente, dentro de esta clasificación de Centros de Alojamiento se encuentran las Casas Hogares para menores de edad, donde 22,742 niñas, niños, adolescentes y jóvenes (en adelante NNAJ) residen actualmente. Es importante mencionar que más de 9 mil niñas, niños y adolescentes que viven en estas casas, registran un tiempo de estancia de tres años o más. Además, el 20% no cuenta con servicios de orientación sexual y reproductiva y, el 10% no cuenta con servicios de apoyo psicológico<sup>1</sup>.

En el caso de los albergues para migrantes, existen 230 espacios donde el 34% de la población usuaria son NNAJ de 0 a 19 años. De cada 10 albergues de este tipo, 3 no cuentan con servicios médicos, 2 no cuentan con servicios de alimentos (al menos dos al día) y 1 no cuenta con camas. El 43% de estos albergues son instituciones de asistencia o beneficencia privada.

De acuerdo a los datos anteriores, en México no se ha podido garantizar un cuidado alternativo de calidad. A pesar de que existen numerosos esfuerzos para promover el derecho a vivir en familia, aún queda pendiente una estrategia transversal e integral con enfoque de derechos humanos que garantice el interés superior de los NNA que han perdido el cuidado parental o se encuentran en riesgo de perderlo.

Para poder profundizar en el contexto de las niñas, los niños y adolescentes que se encuentran en alguna modalidad de cuidado alternativo en México es importante analizar las políticas, programas, instituciones y autoridades que están involucradas en el tema.

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

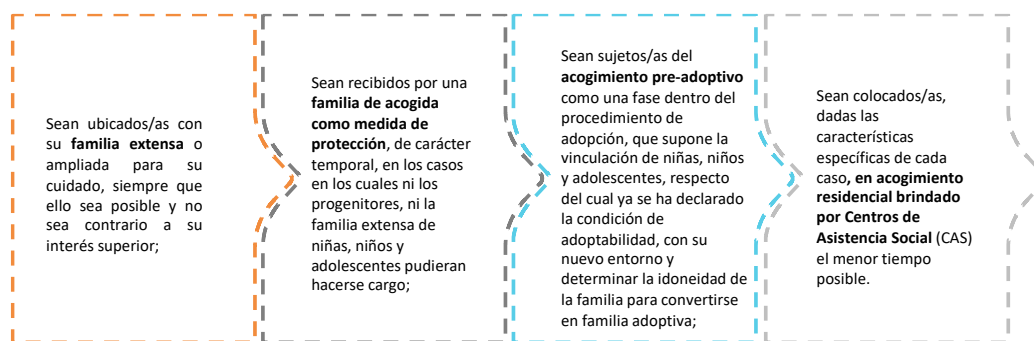
México armonizó su legislación con la Convención sobre los Derechos del Niño y, en el año 2014 se promulgó la **Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** (LGDNNA), la cual establece que “Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia y la falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de su familia de origen o de los familiares con los que convivan, ni causa para la pérdida de la patria potestad.” En su **Capítulo Cuarto del Derecho A Vivir en Familia**, se determinan a las autoridades obligadas de implementar políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de niñas, niños y adolescentes de sus familias.

De acuerdo a lo establecido en esta Ley, la separación tendrá solamente lugar mediante una orden judicial en cumplimiento del interés superior de la niñez (ISN), siguiendo el debido proceso y siempre involucrando la participación de NNA<sup>2</sup>. También señala que las autoridades correspondientes deberán asegurarse que NNA reciban todos los cuidados que requieran por situación de desamparo familiar bajo el siguiente orden de alternativas:

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020). Censo de Alojamientos de Asistencia social. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Tabulados>

<sup>2</sup> Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes LGDNNA (2014). Diario Oficial de la Federación (DOF). México. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php#gsc.tab=0>



En este mismo sentido, la Ley reglamenta cada una de las modalidades que se mencionan anteriormente, ya que define los requisitos, procesos, condiciones y las responsabilidades de autoridades encargadas de administrarlos<sup>3</sup>. Estas alternativas que se mencionan en la Ley se encuentran limitadas por falta de presupuesto.

En el caso de las familias de acogida, el Programa Nacional de Familias de Acogida, apenas arrancó en el 2020 con su aprobación y aún no se conoce el avance del mismo<sup>4</sup>. Respecto a los acogimientos residenciales en CAS, el censo 2020 contempla información escasa y enfocada a términos administrativos, imposibilitando un análisis completo de la situación de los NNA que se encuentran en estos espacios.

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

La Ley instruyó la creación del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) como la instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección. Entre sus funciones está la implementación del Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA), el cual, en su última versión publicada, define como líneas estratégicas el fortalecimiento de entornos familiares para disminuir la institucionalización y homologación de procedimientos de adopción y regularización de los CAS, la promoción de políticas de prevención de separación innecesaria de la familia y el desarrollo de modalidades de cuidados alternativos, incluyendo el acogimiento familiar, familias ajenas, cuidado residencial y adopciones.

La creación del SIPINNA es un gran avance en la coordinación y focalización de los esfuerzos dirigidos a la niñez, en especial la que ha perdido el cuidado parental o se encuentra en riesgo de perderlo. Desde 2015 se ha buscado la consolidación de los sistemas estatales y municipales, pero este trabajo ha sido muy lento, afectando la coordinación en todos los niveles de gobierno. La falta de recursos tanto humanos, profesionales y económicos han imposibilitado que en la práctica se puedan reflejar dichas líneas estratégicas en lo local; además, el SIPINNA no cuenta con mecanismos legales que permitan que sus políticas y determinaciones sean vinculantes para las instituciones gubernamentales de los tres niveles de gobierno.

## 3. Procuradurías de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (PPDNNA)

Las Procuradurías son las encargadas de ejecutar las acciones para la restitución de los derechos de NNA, incluyendo quienes han perdido los cuidados familiares o se encuentran en riesgo de perderlos, para ello deben realizar la determinación, coordinación, ejecución y seguimiento de las medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que hayan sido separados de su familia de origen. Además, son las responsables de establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas y todas aquellas con las que sea necesario, para garantizar la integralidad de los derechos de NNA. A su vez, son las encargadas de supervisar las modalidades de cuidados alternativos en el país; teniendo a su cargo la revisión periódica y permanente de los CAS, así como su registro.

<sup>3</sup> Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (2014) Diario Oficial de la Federación (DOF), México. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014)

<sup>4</sup> Programa Nacional de Familias de Acogida. <https://www.gob.mx/difnacional/es/articulos/alista-sndif-programa-de-familias-temporales-para-ninas-ninos-y-adolescentes?idiom=es>

A pesar de las facultades y obligaciones que tienen las Procuradurías, su actuación se ha visto limitada en los procesos de reintegración familiar vida independiente, en los tiempos de respuesta, derivación de casos, determinación de planes de restitución de derechos, así como el seguimiento de éstos. Esto debido a diversos factores como la falta de recursos humanos y económicos, la escasa coordinación entre las mismas Procuradurías y sus áreas, así como la alta rotación de funcionarios/as al interior y un bajo desarrollo de capacidades ante los procesos de NNA.

#### 4. Poder legislativo

Los cambios legislativos son procesos clave para garantizar cuidados alternativos de calidad y en el caso de México se ha contado con un gran avance en materia legislativa. En el 2020 fue aprobada la armonización de la Ley General de Migración con la LGDNNA, para lograr un enfoque de protección de derechos basados en la restitución a través de un plan que será responsabilidad de las PPNNA, priorizando la no separación de las familias.

Otro avance legislativo fue la prohibición del castigo físico y humillante como método de disciplina, para poder garantizar el derecho de NNA a una crianza sin violencias. Esta reforma federal requiere complementarse con la armonización de leyes estatales, y sobre todo, con la activación de estrategias para promover la crianza positiva. UNICEF México reportó que las discusiones y las tensiones aumentaron 34.2%<sup>5</sup> durante la pandemia en el año 2020. El gobierno federal lanzó la línea de atención a la violencia contra NNA sin campaña específica ni formatos amigables para su acceso.

#### 5. Desinstitucionalización

Diversos actores incluyendo el Comité de expertos de la CDN, ha recomendado al Estado mexicano la aplicación de la *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, para que, entre otras medidas, se busque restituir el derecho a vivir en familia en el menor tiempo posible sobre todo en niñas y niños más pequeños, ya que se ha probado científicamente la necesidad crucial de que vivan y crezcan en ambientes de tipo familiar, con referentes adultos estables y permanentes que favorezcan el apego, la conformación de vínculos seguros, así como la construcción de un sentido de identidad y pertenencia, en contraste con los efectos negativos y daños permanentes en su desarrollo físico, emocional y mental que podrían sufrir al permanecer en las instituciones.

Desde las organizaciones de sociedad civil (OSC) y diversos organismos internacionales de protección de derechos humanos, se ha manifestado la necesidad de una profunda transformación de los modelos de cuidados alternativos con un enfoque de protección integral. Para ello, se deben diseñar e implementar políticas para prevenir la institucionalización, así como mecanismos eficaces y eficientes para ejecutar procesos paulatinos de desinstitucionalización; para promover el fortalecimiento de las familias y búsqueda en la medida de lo posible de la recomposición y reintegración familiar; de alternativas como el acogimiento familiar; la difusión de los efectos de la institucionalización en NNA; el análisis del presupuesto destinado para la institucionalización y su reconversión; programas de hogares residenciales de tipo familiar; simplificar procesos para adopción; entre otros.

Como se señaló anteriormente, en México el promedio de estancia en los CAS es de 3 años o más, pero al no contar con un registro nacional ni un plan nacional de desinstitucionalización que considere las Recomendaciones de la CDN de 2015 respecto de las vulneraciones a los derechos humanos documentadas como es el caso de La Gran Familia y Casitas del Sury las recientes observaciones de la Comisión de los Derechos Humanos sobre Ciudad de los Niños 32 VG/2020<sup>6</sup>, no podremos medir con claridad los avances en este tema.

---

<sup>5</sup> Encuesta ENCOVID19INFANCIA <https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/unicef-covid-19-impacta-m%C3%A1s-hogares-con-ni%C3%B1os-y-adolescentes>

<sup>6</sup> Comisión de Nacional de Derechos Humanos (2020). <https://www.cndh.org.mx/comunicado/4074/comunicado-de-prensa-1592020>

## 6. Cuidado de alta calidad

Observamos que no existen manuales de operación homogéneos, ni estándares de calidad en el cuidado, por lo que se hace evidente la gran heterogeneidad entre cada CAS respecto a la admisión de la población que atiende, modelos de atención y recursos disponibles para apoyar el egreso. Esto se ha reflejado en las condiciones del personal, que en algunos casos presenta escasa especialización, con rotación continua; inclusive diferencias en la calidad de las instalaciones de las instituciones de acogimiento residencial. Todos estos elementos inciden en las características del cuidado y del egreso, debido a que uno de los factores relevantes es la disponibilidad o carencia de recursos de cada CAS.

Estas características son contrarias a la singularidad que debe realizarse para cada NNA en un plan de vida, y queda sujeta de los recursos económicos disponibles o financiados por convenios específicos, situación que marca desigualdades en las oportunidades para la construcción de un proyecto de vida independiente entre las y los egresados de los diversos CAS. El mismo personal responsables del cuidado en los CAS, manifestó en la investigación **Más Autonomía, más derechos, capítulo México (MAMD CM)**, que no sienten corresponsabilidad en el cuidado de NNA por parte de las autoridades responsables, quienes se abocan principalmente a supervisar administrativamente a las instituciones.

Respecto del trabajo con las familias, tanto las autoridades y algunos equipos profesionales, como las/os jóvenes, perciben que el trabajo con las familias es prioritario, cabe señalar que, la labor para sanar el trauma, reconstruir el vínculo entre el NNA y su familia, así como darle herramientas a la familia para revertir la situación que originó la medida (violencia, falta de recursos, etc.), en síntesis, restituir derechos; **es escaso, poco planificado y fragmentado en algunos de los CAS**. Asimismo, al ofrecer el servicio de cuidado residencial, separando a los hermanos por sexo y grupo de edad, hace evidente la fractura de los vínculos familiares que se suma al dolor de la separación de la familia.

## 7. Sobre el Derecho a la Autonomía progresiva

La calidad del servicio en ocasiones genera estigma y discriminación, disloca el derecho a la autonomía progresiva y la preparación para la vida independiente de las/os jóvenes, generando la idea de que hay un “adentro y un afuera” y que el egreso implica el “reingreso a la sociedad a ese mundo” que resulta desconocido, abrumador, y desafiante. Desde la perspectiva de los/as jóvenes, en algunos CAS, no cuentan con un programa de egreso o es tardío, que posibilite la autonomía progresiva y la vida independiente ante el egreso, sobre todo que sea considerada como un derecho y no una dádiva meritoria, discrecional, basada en logros académicos u oportunidades temporales pactadas con empresas.

## 8. El Derecho a recibir acompañamiento en la transición al egreso

La LGDNNA menciona de forma general que los CAS tienen la responsabilidad de prepararlos gradualmente para el egreso. Sin embargo, no cuentan con lineamientos específicos, los esfuerzos desarrollados son aún escasos y casi exclusivos de los dispositivos de cuidado y de las/os propios jóvenes que egresan de ellos. De acuerdo con los hallazgos, algunos CAS se centran en favorecer capacidades para el desarrollo humano en los dominios de la educación, otros se centran en habilidades para el trabajo y algunos, pocos, favorecen ambos aspectos. Diversos foros e investigaciones han evidenciado las necesidades de las y los jóvenes en los procesos de egresos.

Durante el Foro "Autonomía y juventudes: una mirada desde los dispositivos de Cuidado Residencial en México", organizado por las organizaciones del Equipo México de la Red Latinoamericana de Egresados de Protección<sup>7</sup>, jóvenes egresados/as de CAS en México señalaron que requieren mayor información sobre las opciones que tienen respecto a su egreso, desde el egreso mismo, la preparación para él, y velar porque en

*"...nosotros somos extraños para ellos ...regresamos a un ambiente tóxico..." señaló Martha, una egresada de Nuevo León.*

<sup>7</sup> Foro Virtual Autonomía y juventudes: una mirada desde los dispositivos de Cuidado Residencial en México <https://www.facebook.com/176217189071996/videos/405000793872247>

dicho proceso no se perpetúe la condición de vulnerabilidad de las y los jóvenes; también señalaron que debe cuidarse la reintegración familiar porque no en todos los casos es la mejor opción.

Las personas jóvenes señalaron que el proceso de autonomía progresiva es un proceso que no se da al cumplir una edad en particular y que incluye varias áreas, la educativa, la laboral, la social, la emocional, entre otras. En el foro virtual "Que los 18 sean de cumpleaños, Diálogos intergeneracionales, experiencias de personas jóvenes egresadas de CAS<sup>8</sup>", las y los jóvenes compartieron lo difícil que es la transición a la vida autónoma y cómo requieren mucho más acompañamiento rumbo al egreso.

*"no es fácil agarrar las riendas de tu vida" señaló Laura, "al salir de las instituciones nos piden experiencia (para trabajar) que no tenemos...por ser chico egresado de una institución siempre es el rechazo"*

*"Para mí lo que fue difícil al salir de la casa hogar no tanto por el dinero, trabajo, escuela, a mí no me preocupaba eso, siempre he sido muy confiada conmigo misma, pero más que nada fue el impacto emocional, el convivir con 30 personas todos los días y después... llegas a tu casa y no hay nadie, yo de que por semanas llegaba y lloraba, me sentía súper sola, así que siento que un acompañamiento emocional sí es muy importante" (Egresada)*

De acuerdo a las participaciones de las y los jóvenes egresados en la investigación **MAMD CM** se puede asumir que:

1. El tránsito de las/os adolescentes hacia una vida autónoma no puede entenderse como una cuestión discrecional y ligada a la oportunidad o suerte de llegar a un CAS a diferencia de otro.
2. El acompañamiento de la transición hacia una vida autónoma deben ser también parte de los objetivos del sistema de protección de NNA e informar sus estándares de calidad y fundamentalmente sus políticas de cuidado.
3. La protección NO culmina a los 18 años, es una responsabilidad fundamentada en el Interés superior del Niño y el derecho a una vida digna, en familia con base en la comunidad.

## 9. Cuidados alternativos frente a la pandemia por COVID-19

Al inicio de la pandemia, el SIPINNA aprobó un acuerdo de acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por COVID-19. Dicho acuerdo, integró acciones en temas de educación, prevención y atención de violencias, grupos en situación de vulnerabilidad como lo son los que se encuentran institucionalizados, sin embargo, no se conoce si se dio seguimiento<sup>9</sup>.

La supervisión a los CAS por parte de las procuradurías fue suspendida en el 2020 y 2021 por la pandemia de COVID-19, se lanzaron algunos protocolos de apoyo para las medidas sanitarias<sup>10</sup>, sin embargo, no se dio seguimiento a su aplicación. En acceso al derecho al acceso de tecnologías de información se ha visto mermado ante la escasa disponibilidad de equipos de cómputo en los CAS y la prohibición del uso de celulares en algunos casos, lo que convoca de manera urgente a dar respuesta debido al impacto en la educación, la relación laboral y en la conservación de los vínculos familiares, entre otros aspectos. Es importante señalar que el personal de los CAS no fue contemplado como personal prioritario en el Programa Nacional de Vacunación (COVID-19)<sup>11</sup>.

Dependiendo de cada OSC, se implementaron algunas medidas como son diseño de Protocolos ante la contingencia COVID-19 para continuar con los procesos de acogimiento, reintegración familiar y adopciones, así como el protocolo general de actuación para la detección de casos para niñas y niños, personal de las organizaciones, adecuación de las actividades psicosociales a distancia, adaptación de visitas familiares, detección de casos positivos y su adecuado acompañamiento y la capacitación en temas relacionados con COVID-19.

8 Foro virtual "Que los 18 sean de cumpleaños, Diálogos intergeneracionales, experiencias de personas jóvenes egresadas de CAS <https://www.facebook.com/884121875010889/videos/373802247349003>

9 ACUERDO SIPINNA/EXT/01/2020 por el que aprueban acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). DOF: 26/05/2020

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020#:~:text=ACUERDO%20SIPINNA%2FEXT%2F01%2F,CoV2%20\(COVID%2D19\)](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020#:~:text=ACUERDO%20SIPINNA%2FEXT%2F01%2F,CoV2%20(COVID%2D19))

10 Plan de Acción de Asistencia Social para Apoyo a la Población ante el Covid19 (2020). [http://sitios1.dif.gob.mx/alimentacion/docs/Plan\\_Accion.pdf](http://sitios1.dif.gob.mx/alimentacion/docs/Plan_Accion.pdf)

11 Política nacional rectora de vacunación contra el SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México (2020) [https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx\\_COVID\\_-11Ene2021.pdf](https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx_COVID_-11Ene2021.pdf)

## RECOMENDACIONES

México cuenta con un andamiaje normativo e institucional basado en los más altos estándares de protección de derechos humanos. Sin embargo, el reto continúa siendo su implementación, coordinación inter e intra institucional para garantizar el derecho a vivir en familia. Contamos con leyes, programas, reglamentos y políticas, pero los cambios tangibles son muy lentos, y en su mayoría se ven rebasados por las problemáticas de nuestro contexto como lo es la crisis sanitaria, marginación, pobreza, violencia, rezago educativo, entre otros.



Solicitamos a las y los integrantes del Comité de Derechos del Niño, que, en la medida de sus atribuciones, hagan extensivas las presentes recomendaciones al Gobierno Mexicano, para avanzar en la garantía de los derechos de Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes sin cuidados familiares o en riesgo de perderlos, que viven o transitan en México.