La adopción e institucionalización de niños, niñas y adolescentes en Jalisco



Pamela Georgina Ornelas Gómez

Serie Estudios sobre Gestión y Desarrollo Social

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

La adopción e institucionalización de niños, niñas y adolescentes en Jalisco

La adopción e institucionalización de niños, niñas y adolescentes en Jalisco

Pamela Georgina Ornelas Gómez

SERIE ESTUDIOS SOBRE GESTIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
2018

Primera edición 2018

D.R. © 2018, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Coordinación Editorial
Juan Manuel # 130, Zona Centro
44100 Guadalajara, Jalisco, México

Visite nuestro catálogo en http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/

ISBN: 978-607-547-152-5

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Contenido

Introducción 9

Capítulo 1.
Situación de la adopción e institucionalización
en Jalisco de 2008 a 2012 15
¿Quiénes son los niños, las niñas y los adolescentes que viven en instituciones y podrían ser entregados en adopción? 29
Autoridades involucradas en la institucionalización y adopción de niños, niñas y adolescentes en Jalisco y sus competencias 33
Rasgos actuales de la cultura de la adopción en México 48

Capítulo 2.
Concepción de la infancia y el desarrollo del niño 59
Necesidades del niño 72
Importancia del desarrollo del apego y el vínculo afectivo en el niño 84
Institucionalización infantil como medida de protección 90

Capítulo 3.
¿Qué hacen y qué dicen las instituciones? 103
Niños, niñas y adolescentes (nna) que viven en instituciones 104
Otras acciones desde instancias gubernamentales ante la problemática en materia de adopción en institucionalización entre 2008 y 2012 en Jalisco 136
Otras acciones en materia de adopción e institucionalización entre 2008 y 2012 en Jalisco por parte de la Sociedad Civil Organizada . . 138

Capítulo 4.
Situación de la adopción y la institucionalización de niños, niñas
y adolescentes (nna) en la actualidad 141

Conclusiones y propuestas 157

Bibliografía 167

Anexos 179
Anexo 1. Recomendaciones de la CEDHJ que involucran a autoridades y NNA institucionalizados del 2008 al 2012 179
Anexo 2. Instituciones más importantes involucradas en la problemática 187

A mi familia y a los NNA institucionalizados
privados de cuidados parentales

Introducción

Atender la problemática de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes (NNA)[1] en condiciones de desamparo familiar que podrían ser candidatos a adopción en Jalisco debería ser una acción prioritaria para el Estado, la sociedad civil y la sociedad en general, debido a que involucra a menores de edad, un sector poblacional por el que debe prevalecer el máximo interés en todo momento, lo que no sucede cuando se encuentran privados de cuidados parentales dentro de una institución y expuestos a sufrir trastornos en su desarrollo personal, que también podrían verse reflejados en el desarrollo social.

Esta investigación repasa cuáles y cómo fueron las prácticas y los discursos en torno a la adopción e institucionalización de niños, niñas y adolescentes en Jalisco entre 2008 y 2012, además de que, en el último capítulo se estudian también las diferentes acciones implementadas en el país y los estados en la materia, entre 2012 y 2017, con la finalidad de conocer el fenómeno, qué ha pasado y cuáles continúan siendo las asignaturas pendientes para restituir el derecho de todo niño, niña y adolescente institucionalizado, privado de cuidados parentales.[2]

La selección del tema estuvo condicionada por diferentes indicios en los medios de comunicación, la experiencia profesional de la autora y comentarios en el entorno que llevaron a plantear que

---

1. En lo sucesivo se utilizará la sigla NNA para hacer referencia a niños, niñas y adolescentes.
2. Este libro es el resultado de la tesis que, bajo el mismo nombre, sirvió para obtener el grado de maestra en Gestión y Desarrollo Social. Al momento de su publicación a modo de libro, habiendo pasado algunos años después del estudio, 2008-2012, se decidió incluir un capítulo en el que se aborda de manera concisa las prácticas que en materia de adopción e institucionalización se han implementado en Jalisco entre 2012 y 2017.
   Cabe señalar que entre 2012 y 2017 se gestaron cambios en la legislación nacional y local, así como en las instituciones administrativas que intervienen en la institucionalización y adopción de NNA. Por ello, a lo largo de los capítulos, en la primera mención que se hace a cada institución o legislación que haya sido modificada, se coloca una nota al pie que hace referencia a la modificación correspondiente.

las acciones llevadas a cabo no son suficientes, ya que, a pesar de que la finalidad de la institución es proteger a los NNA, en dichos espacios se continúan vulnerando sus derechos.

El tema de adopción e institucionalización de NNA[3] en Jalisco cobra relevancia debido a que en el periodo de estudio (2008-2012), se hicieron públicos actos irregulares que evidencian la falta de políticas públicas y de control en relación con los NNA que viven en instituciones, privados de cuidados parentales, quienes podrían ver restituido su derecho a crecer en familia mediante la reintegración familiar, y cuando no sea posible, a través de la figura de la adopción.[4]

Por otro lado, uno de los sucesos que llaman particularmente la atención es que, tanto la sociedad civil en general, como la organizada, no colaboran eficazmente en esta labor con el Estado, ya que continúan abriéndose cada vez más casas hogar para atender a los NNA en desamparo, sin lograr verdaderamente que la conjunción de sus esfuerzos se pueda traducir en la reducción de la cantidad de NNA institucionalizados y con derechos violentados.

La *adopción* es una figura jurídica que contribuye al desarrollo integral del niño, toda vez que le permite desarrollarse en un entorno familiar donde puede satisfacer todas sus necesidades: físicas, psicológicas, emocionales, por mencionar algunas, hecho que

---

3. Efecto de institucionalizar, es decir, confiar el cuidado de un NNA a una institución, albergue o casa hogar. Para efecto de esta investigación se hará referencia a los NNA viviendo en instituciones, privados de cuidados parentales; aquellos cuyos derechos fueron vulnerados dentro de su núcleo familiar y se encuentran albergados bajo la tutela del Estado como medida precautoria.
4. Cabe aclarar que del total de estos NNA institucionalizados (7,051 al término de 2011, según la Procuraduría Social), no se sabía cuántos niños tenían su situación jurídica resuelta: ser reintegrados a su familia de origen o liberados jurídicamente para poder ser entregados en adopción.
   Es necesario señalar que no todos los NNA que viven en instituciones se encuentran en desamparo familiar; la gran mayoría es de ingreso voluntario (familiares que, por no poder atenderlos, los ingresan a la casa hogar y los visitan periódicamente), por lo que no son candidatos de adopción, salvo que quienes ejercen la patria potestad no los visitaran en tres meses; en este caso incurrirían en el delito de abandono y tendrían que liberarlos jurídicamente para poder integrarlos a una familia adoptiva. Este sería el procedimiento que se tendría que llevar a cabo, en aquellos ingresos por autoridad: cuando el NNA es víctima de un delito, como medida de protección, se retira de su núcleo familiar y se inician los procedimientos necesarios para ver si es posible la reintegración o la adopción.

no se consigue dentro de una institución, como es el caso de los NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar.

Si se consiguiera la implementación de diferentes prácticas positivas en torno a la adopción e institucionalización de NNA, se estaría logrando parte de los fines que persigue el Estado en relación con sus ciudadanos: respeto y restitución de derechos, lo que permitiría colocar a la población en condiciones de igualdad para acceder a las oportunidades de desarrollo generadas por políticas y prácticas encaminadas a lograr la satisfacción de todas sus necesidades.

La inquietud por estudiar el tema surge de la experiencia de colaborar profesionalmente con el Centro de Estudios de Adopción (CdEA), institución dedicada a la documentación e investigación de la figura de la adopción e institucionalización de NNA, en la cual, además de adquirir conocimiento sobre estos procedimientos y la problemática, la autora tuvo la oportunidad de conocer testimonios de solicitantes de adopción, padres adoptivos, personal que trabaja en casas hogar y de menores de edad en situación de desamparo familiar, quienes, desde su perspectiva, transmitieron la necesidad de que se estudie el tema, de que se propongan prácticas eficaces que contribuyan al respeto de derechos de los NNA, así como también, de llevar a cabo acciones tendientes a la difusión y promoción de una cultura de la adopción incluyente, en la que las familias adoptivas sean vistas como lo que son, familias, con los mismos derechos que cualquier otra, sin ser estigmatizadas ni minusvaloradas.

Estudiar el tema de la adopción e institucionalización de niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo familiar que podrían ser candidatos a adopción, las prácticas y discursos que en torno a ellos ejecutaron instituciones públicas y privadas involucradas, entre 2008 y 2012, es fundamental para poder proponer lineamientos específicos de acciones que pudieran contribuir a lograr la restitución ágil del derecho de los niños que viven en instituciones, a vivir y crecer en una familia a partir de la adopción, siempre y cuando la reintegración familiar no sea posible.

Es un trabajo apegado al nuevo paradigma de tratamiento a la infancia, en el cual se les considera a los NNA sujetos de derechos, a quienes se les tiene que proteger para lograr su desarrollo integral. Este paradigma le sirve al Estado, para cumplir con su obligación

de velar por el interés superior del niño en todo procedimiento en el que se le involucre.

A lo largo del desarrollo de este trabajo se busca responder a la pregunta ¿cómo han sido las acciones y políticas implementadas en Jalisco, entre 2008 y 2012, en beneficio de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados en situación de desamparo familiar, que podrían ser candidatos a adopción?

De este cuestionamiento es que surgió el supuesto de que las prácticas y los discursos[5] realizados en Jalisco entre 2008 y 2012 —mediante políticas públicas estatales, aquellas federales con incidencia en la entidad, las implementadas por la Sociedad Civil Organizada dirigidas a los niños, niñas y adolescentes institucionalizados en situación de desamparo familiar y la figura de la adopción en el Estado— son insuficientes para dar respuesta al derecho de vivir y crecer en una familia de los NNA.

La investigación se llevó a cabo mediante un enfoque cualitativo. Las técnicas utilizadas para recabar información fueron: entrevista semiestructurada a personas que trabajan de forma directa en el tema, tanto de instituciones públicas como privadas, así como el análisis de documentos para tener un acercamiento más preciso a la realidad.

Por último, el análisis de la información se realizó a partir de una matriz, en la cual se manifestó de cada categoría, subcategoría y observable: lo que la norma dice respecto a cada una, lo que en la práctica se hace, basado en las entrevistas realizadas y el análisis de esos discursos.

En el capítulo 1, "Situación actual de la adopción en Jalisco", se expone la contextualización de la adopción e institucionalización de NNA a partir de diferentes aristas como la geográfica, la legal, la económica, la institucional, para brindar un panorama de la problemática entre 2008 y 2012.

El capítulo 2, "Concepción de la infancia y el desarrollo del niño: fundamentos de investigación", se compone por los diferentes aspectos teóricos de tratamiento a la infancia considerada

5. Se hace referencia a las acciones jurídicas y legislativas, judiciales, administrativas y de difusión.

como sujeto de derechos, el derecho del niño a vivir y crecer en familia, aspectos de su desarrollo que se ven perjudicados cuando se encuentra institucionalizado, privado de cuidados familiares para la creación y consolidación del apego y la resiliencia.

El capítulo 3, "¿Qué hacen y qué dicen las instituciones?", contiene el análisis de los datos y se cruza la información mediante las técnicas expuestas, la experiencia personal y la teoría base de este trabajo, lo cual permite conocer cómo y cuáles han sido las prácticas y los discursos sobre el tema, de los diferentes actores involucrados.

El capítulo 4, realizado con posterioridad a la primera entrega de esta publicación, busca actualizar, en la medida de lo posible, la situación de la adopción en la entidad y lo relacionado con ella en el país, en los años posteriores al que se concluyó la investigación. Se aborda de manera más puntual qué es lo que ha pasado, cuáles serían las asignaciones aún pendientes, y se reconoce el trabajo de las diferentes instituciones involucradas que han aportado de manera positiva a la problemática.

Finalmente, en el apartado "Conclusiones y propuestas", se presentan los resultados y lineamientos entremezclados tanto del primer momento de la investigación como de los hechos más actuales, para brindar un panorama más amplio de los aspectos que debería contener una política pública eficaz que contribuya a respetar y restituir el derecho del niño, la niña y el adolescente a vivir y crecer en una familia.

Capítulo 1. Situación de la adopción e institucionalización en Jalisco de 2008 a 2012

En Jalisco, entre 2008 y 2012, la problemática de la adopción e institucionalización de niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo familiar[6] adquirió gran relevancia y se convirtió en un foco de atención social, debido a diferentes aspectos, tanto positivos, como negativos, dados a conocer sobre el accionar institucional en el tema.

Por ello, resulta fundamental analizar el contexto jurídico, histórico, legal, económico, político, demográfico y cultural sobre el que se erige la figura de la adopción e institucionalización en la entidad para comprender el fenómeno y poder trabajar con miras a lograr el respeto y la restitución de todo niño, niña y adolescente de su derecho a vivir y crecer en un núcleo familiar que le brinde condiciones favorables para su desarrollo.

---

6. Caracterizando a estos sujetos: los niños, niñas y adolescentes institucionalizados en desamparo familiar, son los únicos que, luego de llevarse a cabo los procedimientos de liberación jurídica necesarios (pérdida de patria potestad y estado de minoridad, según el caso) podrían ser candidatos de adopción. La mayoría de estos niños, niñas y adolescentes ingresaron a una casa hogar derivados por una autoridad, esto es, cuando existe una denuncia de que a un menor de edad se le están vulnerando sus derechos y como medida de protección se le retira de su núcleo familiar y se le ingresa a una institución. El resto de los niños, niñas y adolescentes que también viven en las casas hogar, son ingresos voluntarios, esto es, que generalmente tienen familia y que no podrían ser considerados para adopción, salvo que no recibieran visita por tres meses incurriendo así en el delito de abandono y por lo tanto, cayendo en la necesidad de resolver su situación jurídica.
   Cabe destacar que en primer lugar, de acuerdo a la Convención, tratados internacionales y leyes locales, se tiene que buscar la reintegración (con familiares hasta el cuarto grado), en caso de que esto no sea posible se buscará la adopción, el acogimiento familiar y como última opción, la institucionalización.
   Por ello, cuando se hace referencia a los niños, niñas y adolescentes sujetos de estudio de esta publicación, se habla de aquellos que, de liberarse su situación jurídica podrían ser integrados a una familia adoptiva, esto es, que se encuentran en desamparo familiar.

De acuerdo con el *Código Civil del Estado de Jalisco* (CCJ, 1995), la adopción es el "estado jurídico mediante el cual se confiere al adoptado la situación de hijo del o de los adoptantes y a estos, los deberes y derechos inherentes a la relación paterno-filial" (CCJ, 1995: Art. 520).

Entre los pasajes históricos más relevantes que contribuyeron a considerar la adopción como aquella figura que genera, entre el adoptado y adoptante, lazos iguales a la filiación biológica, se encuentra que, en Babilonia, en el Código de Hammurabi, 2,000 años a.C., se estipularon las responsabilidades y los derechos entre adoptado y adoptantes, y consideraron la integración del primero como hijo biológico de la familia (Sánchez y Martínez, 2004), que es una de las figuras más parecidas a las de la actualidad.

En Roma se consideraba la adopción, únicamente, como un beneficio para el adoptante y no para el adoptado; no se privilegiaba el interés superior del niño, principio que en la actualidad rige a la adopción.

Posteriormente, en Francia, Napoleón Bonaparte (s. XVIII y XIX) retoma el asunto y señala que, si la adopción "no hace nacer entre adoptante y adoptado los efectos y sentimientos de padre e hijo y llegar a ser una perfecta imitación de la naturaleza, es inútil establecerla" (Hurtado, 2006: 49), posición que, indirectamente, considera el interés superior del niño, pues le brinda una certeza jurídica al establecer la filiación adoptiva equiparada a la filiación biológica.

Retomando la figura de la adopción como aquella que genera vínculos, derechos y obligaciones entre el adoptado y el adoptante, es como, a lo largo de la historia, particularmente en el siglo XX, se fueron gestando varios instrumentos —tratados, convenciones y ordenamientos de índole internacional, nacional y local— para velar, respetar y, en su momento, restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes que viven institucionalizados, privados de cuidados parentales en un albergue o casa hogar.

En el esquema se enuncian los instrumentos que son la base jurídica que rige la adopción y las prácticas en torno a la niñez institucionalizada en situación de desamparo familiar.

Tabla 1
Instrumentos que consideran la adopción e institucionalización de NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar

Instrumentos que consideran la adopción e institucionalización de niños, niñas y adolescentes institucionalizados en situación de desamparo familiar		
Internacionales	**Nacionales**	**Locales (Jalisco)***
Declaración de los Derechos del Niño (1959)	*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917)	*Código Civil del Estado de Jalisco* (1995)
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes [LPDNNA] (2000)	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco [LDNNAJ] (2003)
Convenio de La Haya sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional (1993)	Ley de Asistencia Social (2004)	*Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco* (1997)
Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2009)		Reglamento para el funcionamiento de albergues para menores de edad, adultos mayores, incapaces o con discapacidad del estado de Jalisco (2012)
		Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos [LCEDHJ] (2000)

* Se consideran las leyes estatales, toda vez que en materia de adopción e institucionalización de menores de edad, las leyes que rigen a los municipios son las estatales, pues no existen ordenamientos en el ámbito municipal para el asunto.

Al término de las guerras mundiales cobraron gran importancia los derechos humanos, incluidos los del niño, basados en la urgente necesidad de considerar a cada persona igual en dignidad y derechos, develando así el compromiso, por parte de las naciones y de cada sociedad, de velar por los más desprotegidos para evitar que se continuaran vulnerando sus derechos en cualquier entorno, como sucedió en dichos conflictos armados.

Con base en ello, se promulgó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que reconoce para todas las personas,

independientemente de su raza, religión, edad, condición económica y social, derechos o prerrogativas, por el simple hecho de ser personas, el derecho a la alimentación, a la salud, a un trabajo digno, etcétera.

De la misma manera que con los derechos humanos, en materia de infancia se fueron realizando declaraciones, tratados y convenciones para contribuir al respeto de sus derechos, por ser considerada como grupo que requiere especial atención.

El primer esfuerzo culminó con la Declaración de los Derechos del Niño (1959), cuyo Principio 6 señala:

> El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.

Sin embargo, una declaración de derechos nunca será suficiente, ya que no obliga a los estados que intervienen en su creación y promulgación a cumplirla.

En consecuencia con lo anterior, se aprobó el 20 de noviembre de 1989, la Convención sobre los Derechos del Niño, documento vinculante (obligatorio para los países signatarios)[7] que, con la finalidad de garantizar el respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes, y su cumplimiento, estipula las pautas en materia de atención a la salud, educación, y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales; define los derechos humanos básicos de que gozan, como la supervivencia, el desarrollo pleno, la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos, la explotación, y la plena participación en la vida familiar, cultural y social. El docu-

7. La Convención que fue ratificada por México el 10 de agosto de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el 25 de enero de 1991 (Salinas, 2005: 13), lo que generó la obligación del Estado Mexicano en reformar y crear legislación concordante con lo establecido en la misma.

mento establece que toda acción en que se involucre a menores de edad, se realice basada en su interés superior, que se entiende como "la satisfacción de sus derechos en todas las legislaciones nacionales que pretendan otorgarle la efectividad y exigibilidad a los derechos consagrados en la Convención" (Cillero, s/f: 10).

La Convención está conformada por 54 artículos y dos protocolos facultativos, y versa sobre cuatro principios fundamentales:

1. No discriminación
2. Interés superior del niño
3. Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo
4. Respeto a sus puntos de vista

La Convención es un parteaguas en materia de derechos de la infancia, ya que busca cambiar el paradigma que hasta su creación regía: la concepción de los niños como objetos, por la de sujetos de derechos que merecen protección integral.

Sobre el Derecho a crecer en familia, establece un conjunto de artículos relacionados con premisas que giran en torno al tratamiento de aquellos niños y niñas privados de cuidados parentales, el fortalecimiento familiar, el evitar la separación del niño de su núcleo familiar de origen, salvo que, por su interés superior, fuera necesario.

Otro instrumento de competencia y alcance internacional sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional, derivado de la Convención, es el Convenio de La Haya, signado el 29 de mayo de 1993. También es vinculante y se enfoca en la cooperación que debe existir entre los Estados parte para constituir la adopción internacional con carácter pleno.[8] Este Convenio fue ratificado por el Senado Mexicano el 14 de

8. Internacionalmente existen varios tipos de adopción, en dependencia de las leyes y tradiciones del país que se considere.
   En México, en las diferentes legislaciones estatales, existen dos tipos de adopción:

a. *Simple*: que genera únicamente relación paterno-filial entre el adoptado y adoptante. Los lazos de filiación generan derechos y obligaciones únicamente entre los adoptantes y el adoptado (padres-hijo), sin tener derechos ni obligaciones con la familia de los adoptantes. No se extinguen los derechos y obligaciones entre los padres biológicos y el adoptado, y es revocable.

septiembre de 1994, y entró en vigor el 1 de mayo de 1995 (Estado del Convenio de La Haya, s/f..

El Convenio pretende prevenir la sustracción, la venta y el tráfico de menores de edad, mediante la estipulación de las condiciones que se tienen que cumplir para llevar a cabo un procedimiento de adopción internacional que anteponga el interés superior del niño.

Señala que, para llevar a cabo una adopción internacional, antes se debieron haber agotado todos los mecanismos de adopción en el país de origen: primero, que se quede en su ciudad, por encima del cambio de región, estado. Como última opción se tendría que considerar la adopción internacional.

Conformado por 48 artículos, el Convenio establece diferentes lineamientos, como la necesidad de que todo trámite pase por manos de la Autoridad Central, tanto del país de origen como del receptor (en el caso del estado de Jalisco es el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia —DIF Jalisco—, a través del Consejo Estatal de Familia).[9]

Al ratificar dichos instrumentos internacionales, México se obligó a legislar y trabajar desde los tres niveles de gobierno (federal, municipal y local), para lograr su cumplimiento en el país.

Otro documento internacional no vinculante, pero con gran relevancia en materia de institucionalización de niños, niñas y adolescentes, son las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2009), las cuales pretenden mejorar la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, particularmente, en el sentido de buscar que a los niños y niñas se les garantice la convivencia familiar y comunitaria; esto es, cuando no sea posible la reintegración familiar ni la adopción, se deberá buscar que formen parte del programa de familias de acogida. Se deja como última opción para su desarrollo

b. *Plena*: la relación se da entre el adoptado y toda la familia del adoptante, es decir, se convierte en nieto de los abuelos, sobrino de los tíos, etc. Se extingue cualquier vínculo con la familia de origen del pequeño que se adopta. Es irrevocable y el acta de nacimiento del niño, es como la de cualquier hijo biológico: no contiene la palabra "adoptado".

Según el Convenio de La Haya, las adopciones internacionales deberán ser plenas.

9. En la actualidad, Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco.

el vivir por tiempo indefinido en una casa hogar, ya que esto acarrea una serie de consecuencias negativas para el desarrollo del infante.

Nacionalmente, los derechos del niño están incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), en la cual se observan diferentes adecuaciones que contribuyen al cumplimiento del Convención sobre los Derechos del Niño, en particular el Artículo 1, que señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, así como de las garantías para su protección, que no se podrán restringir ni suspender, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece.

Y el Artículo 4 señala que todos los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. También otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

En estos artículos se le atribuyen al Estado varias obligaciones, como la de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, cuidar que nunca se separe a un niño de su familia por razones de pobreza, que se puede confundir con desatención y maltrato, crear las condiciones necesarias para que las familias de bajos recursos puedan mantener con ellas a sus niños respetando sus derechos, buscar como primera opción la reintegración familiar cuando un niño que, por cualquier razón, haya sido separado de su familia, y en caso de que no sea posible, encontrar una familia alternativa para ese niño (Salinas y Gallo, 2006).

Derivado de los ordenamientos internacionales y nacionales señalados, a escala federal se promulgó la ley reglamentaria del Artículo 4 constitucional: la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes [LPDNNA][10] (2000), que establece en el artículo 3, como principios rectores, el interés superior

10. En el año 2014 se promulgó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niñas y Adolescentes (LGDNNA) que es la vigente al año 2017.

del niño, la no discriminación por ninguna razón ni circunstancia, igualdad sin distinción de ninguna índole, el vivir en familia "como espacio primordial de desarrollo", la corresponsabilidad de la familia, el Estado y la sociedad, por mencionar algunos.

Esta Ley establece la importancia de brindar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los infantes, mediante la protección ante cualquier forma de maltrato, prejuicio, daño, agresión, abuso, trata y explotación, y obliga al Estado, padres, madres y tutores a proporcionársela, al igual que una vida digna (LPDNNA, 2000: Art. 11).

El artículo 19 señala que los NNA tienen derecho a vivir en condiciones que permitan un sano y armonioso crecimiento "tanto físico como mental, material, espiritual, moral y social" (LPDNNA, 2000), lo cual, generalmente, se da en un entorno familiar estable, toda vez que la familia aporta aspectos positivos al desarrollo físico, psicológico y emocional del niño.

La Ley dedica el capítulo séptimo, *Del derecho a vivir en familia*, que recoge, del artículo 23 al 27, diferentes lineamientos para este derecho:

El artículo 23 (LPDNNA, 2000) establece que los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a vivir en familia y únicamente se aceptará separarlos de ella cuando sea una medida de protección a su integridad. Señala que "la falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de sus padres o de los familiares con los que convivan, ni causa de la pérdida de la patria potestad", por lo que, lejos de retirarlos de su núcleo familiar, se deberán destinar programas y acciones de apoyo y fortalecimiento familiar, para que la pobreza no sea la causa de su separación.

El artículo 24 (LPDNNA, 2000) señala que las autoridades establecerán las normas y los mecanismos necesarios para que se procure el reencuentro con la familia de origen para aquellos niños, niñas y adolescentes que se vean privados de ella, siempre y cuando vaya conforme a su interés superior.

Según el artículo 25:

> Cuando una niña, un niño, un o una adolescente se vean privados de su familia, tendrán derecho a recibir la protección del Estado, quien se encargará de procurarles una familia sustituta y mientras se encuentren bajo la tutela

> de este, se les brinden los cuidados especiales que requieran por su situación de desamparo familiar (LPDNNA, 2000).

Y señala que, para que aquellos que lo requieran, esto es, los que no puedan ser reintegrados a su familia de origen o extensa, se establecerán las disposiciones necesarias para vivir y crecer en familia, en primera instancia, para su adopción (de preferencia la Plena), seguida de las familias sustitutas y por último las instituciones como casas hogar, albergues y orfanatos.

El artículo 26 (LPDNNA, 2000) indica que las autoridades de cualquier nivel de gobierno velarán porque en toda adopción se sigan las normas establecidas que van encaminadas a respetar plenamente los derechos de niños, niñas y adolescentes, para que en los términos de la ley se les escuche y tome en cuenta su opinión acerca de la adopción, se asesore jurídicamente, tanto a quienes otorguen su consentimiento (entreguen en adopción) como a quienes la acepten (adoptantes), sobre las consecuencias del hecho, así como también, que se vigile para que no medien beneficios económicos entre quienes participen en el acto (adoptantes, quien entrega en adopción e instituciones involucradas).

Por último, el artículo 27 (LPDNNA, 2000) establece que en los casos de adopción internacional se velará para que en los países destino del niño, existan "reglas jurídicas de adopción y tutela de sus derechos cuando menos equivalentes a las mexicanas".

Asimismo, esta Ley exige al Estado que (Salinas y Gallo, 2006: 43):

> 1. Vele porque toda separación se haga mediante la intervención de un juez y de conformidad con procedimientos en los que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas, incluidos los niños.
>
> 2. Establezca programas de apoyo a las familias para que la falta de recursos no sea causa de separación.
>
> 3. Procure el reencuentro entre los niños y sus familias y, si esto no es posible, les busque hogares substitutos o, como último recurso, apoyo en instituciones de guarda.

Al ser los temas de niñez materia del Derecho Familiar, la Constitución señala que, entre otras áreas del Derecho, como la Civil y la Penal, es competencia de cada entidad federativa legislar dicha materia, por ello, en Jalisco, la figura de la adopción se encuentra legislada en el *Código Civil del Estado de Jalisco* (CCJ, 1995), que define a la niñez como "la etapa de vida en los seres humanos que comprende la gestación, el nacimiento, la primera y segunda infancia y la pubertad" (CCJ, 1995: Art. 568), esto es, a los menores de 18 años.

En relación con el derecho a crecer en familia, señala el artículo 572 (CCJ, 1995), que "es interés superior de la niñez, desarrollarse en un ambiente sano familiar, de conformidad con el siguiente orden de preferencias": con sus progenitores; con la madre, en caso de que no convivan con ambos, siempre ella que no tenga una conducta nociva para el infante; con el padre; con los ascendientes (parientes hasta el cuarto grado) o con personas con quienes el menor esté ligados por el afecto motivado por actos religiosos o de costumbre; como última opción, "establecimientos públicos constituidos para esos fines (casas hogar)", los que pueden ser descentralizados, o instituciones particulares, o personas a quienes se autorice la custodia personal.

En caso de que el menor de edad se encuentre viviendo en una institución, los padres tienen el deber y el derecho de visitar a sus hijos y convivir con ellos (siempre y cuando no atente contra su integridad), para no perder los vínculos afectivos. En caso de que el niño se encuentre bajo tutela o custodia de alguna institución, por haber sido víctima de delito en su núcleo familiar; estas visitas tendrán que ser registradas y vigiladas, según el caso.

Derivada de la Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (2000), y con la finalidad de homologar la legislación estatal con la federal, se promulgó la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco [LDNNAJ] (2003),[11] que regula la figura de la adopción y las medidas de protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes, bajo principios

11. En el año 2015 se promulgó la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco.

rectores, como la atención prioritaria, y de forma que prevalezca el interés superior del niño, su formación como base fundamental para su desarrollo y la protección de la familia (Art. 4).

Entre otros aspectos, en torno al derecho a crecer en familia, el capítulo III *Del Derecho a un Ambiente Familiar Sano* (LDNNAJ, 2003) comprende los siguientes aspectos fundamentales:

- Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a vivir en un ambiente familiar sano que contribuya a su desarrollo; sin embargo, cuando por alguna razón sean separados de un o ambos padres, podrán mantener la relación con ellos, siempre y cuando no vaya contra su bienestar (LDNNAJ, 2003: Art. 10).
- Ningún menor de edad podrá ser separado de sus padres si no existe una orden judicial que así lo indique (LDNNAJ, 2003: Art. 11).
- El interés superior de los NNA está en desarrollarse en un ambiente familiar sano; en el siguiente orden de preferencia: con sus padres biológicos o adoptivos. Cuando no sea con ambos, con la madre, posteriormente con el padre, con familias sustitutas y, por último, en una institución. Sin embargo, la convivencia familiar es lo mejor para su desarrollo (LDNNAJ, 2003: Art. 12).
- Es deber de las autoridades implementar programas de fortalecimiento familiar para procurar que los niños vivan con su familia (LDNNAJ, 2003: Art. 13).

La LDNNAJ también establece un orden en cuanto a la restitución de derechos de niños y niñas: en primer lugar se privilegiará la reintegración familiar del niño con algún familiar (hasta el cuarto grado), seguida por adopción, posteriormente la convivencia familiar y comunitaria a través del acogimiento familiar (aunque la figura no opera en Jalisco) y por último se deja a la institucionalización, por tiempo indefinido, en casas hogar o albergues.

Según el capítulo XIII, *Del Derecho a la Protección y Asistencia Social* (LDNNAJ, 2003: Art. 36) son sujetos de protección y asistencia social los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en "circunstancias especialmente difíciles", como los que sufren alguna discapacidad, o fueron maltratados, abusados o explotados, fueron víctimas de delito, por lo que, aunque los niños y niñas

institucionalizados no aparecen enunciados específicamente, sí son sujetos de asistencia social, pues fueron víctimas de delitos y tienen vulnerado su derecho a crecer en familia.

La misma norma establece en el título tercero, *De la participación de las autoridades y de los particulares,* en el capítulo III, la importancia de la familia en el desarrollo del niño, cuando señala que:

> La familia es el espacio idóneo para el sano desarrollo de las niñas, los niños y adolescentes, es el ámbito natural de convivencia propicio para el entendimiento, comunicación y desarrollo de los valores cívicos y morales necesarios para su formación (LDNNAJ, 2003: Art. 42).

La adopción en Jalisco se encuentra legislada en el capítulo IV del *Código Civil del Estado de Jalisco* bajo el título *De la adopción*, que abarca desde el artículo 520 al 554, y está dividido en Disposiciones Generales (Del Art. 520 al 538), donde se establecen la definición, el tipo de personas que podrían ser sujetos de adopción: huérfanos de padre y madre, niños de filiación desconocida, los declarados en situación de abandono, el consentimiento para su adopción si el posible adoptado tiene más de doce años, consentimiento para la adopción por parte de las personas y autoridades que ejerzan la patria potestad o la tutela, respectivamente, las obligaciones y los derechos que adquieren del adoptante y del adoptado, la confidencialidad de la adopción y la obligación por parte del Consejo Estatal de Familia (CEF) de dar seguimiento a todos los casos de adopción para procurar que se cumpla con sus fines, entre otros (CCJ, 1995: Art. 520 a 538).

En Jalisco, existen dos tipos de adopción (CCJ, 1995):

a. *Adopción simple*: contenida en la sección segunda *De la adopción simple*, del capítulo IV en los artículos 543 al 550. Es aquella en la que "se transfiere la patria potestad, así como la custodia personal, y solo origina vínculos jurídicos entre el adoptante y el adoptado" (1995: Art. 543); esto es, que solamente genera vínculo entre padres e hijos, y no con la familia extensa del adoptante.

En la adopción simple, los derechos y obligaciones que resulten del parentesco natural no se extinguen, excepto la patria potestad (CCJ, 1995).

De igual manera, se establecen otras situaciones relacionadas, como la revocación y la conversión a adopción plena, una vez que se cumpla un conjunto de requisitos, entre los que se encuentra el que los adoptantes estén casados por cinco años o más.

Hay entidades en la república mexicana que han derogado la adopción simple de su legislación, debido a que se considera que no brinda certeza jurídica y vulnera los derechos del niño, al crear únicamente lazos de parentesco entre el adoptado y el adoptante, y no con el resto de la familia,[12] lo que deja al niño en posible estado de indefensión en caso de que algo ocurriera con el adoptante.

b. *Adopción plena*: considerada en la sección primera *De la adopción plena*, del capítulo IV del *Código civil*, que la define como aquella que "confiere al adoptado todos los efectos jurídicos, derechos y obligaciones que corresponden a la relación paterno filial consanguínea" (CCJ, 1995: Art. 539).

En este tipo de adopción la integración del niño se da de manera plena, toda vez que se crean lazos de parentesco con toda la familia del adoptante, y no únicamente con este último, como ocurre en la adopción simple.

La adopción internacional está regulada en la sección tercera del capítulo I, llamada *De las adopciones internacionales*, y se define como la "promovida por ciudadanos de otro país con residencia habitual fuera del territorio nacional, la cual se regirá por los trata-

12. Las entidades que derogaron la adopción simple de sus códigos y que únicamente consideran la adopción plena en su legislación son: Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Zacatecas y el Distrito Federal.
Las entidades de México que aún contemplan en sus códigos la adopción simple son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila (semiplena), Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Nuevo León (semiplena), Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán y a nivel federal, en el Código Civil Federal.
En Jalisco, no se ha presentado una iniciativa que derogue la adopción simple pese a que es la tendencia nacional e internacional, ya que se considera que la figura vulnera los derechos del niño al no integrarlo plenamente con la familia adoptiva.

dos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y, en lo conducente, por las disposiciones de este Código" (CCJ, 1995: Art. 551), motivos por los cuales tiene los mismos efectos de la adopción plena.

En cumplimiento de lo establecido por los tratados y convenciones:

> Corresponde al Sistema de Desarrollo Integral de la Familia Jalisco, a través de su órgano desconcentrado Consejo Estatal de Familia (CEF), desempeñar la función de Entidad Central del Estado, tanto para consentir la adopción por personas residentes en el extranjero; como vigilar la adecuada relación familiar cuando los adoptantes sean residentes en el Estado y el adoptado sea extranjero (CCJ, 1995: Art. 554).

Otro instrumento legal es el *Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco* (1997), que busca brindar los lineamientos para poner en práctica lo establecido en el *Código civil*.

Asimismo, en mayo del 2012 entró en vigor el Reglamento para el funcionamiento de albergues para menores de edad, adultos mayores, incapaces o con discapacidad del estado de Jalisco, en el cual se establecen todos los lineamientos que deben cumplir las casas hogar para poder operar en la entidad; su promulgación fue un hecho reactivo por parte del Ejecutivo estatal para responder y prevenir a presuntas irregularidades divulgadas por los medios de comunicación, sobre el accionar de las instituciones públicas involucradas.

Tras este breve repaso queda en evidencia que el derecho a vivir y crecer en familia se encuentra debidamente legislado, según los compromisos internacionales a que se adhirió México en su momento; sin embargo, tener una legislación no es suficiente: es necesario que existan acciones, actitudes positivas y voluntad política para poner en práctica estas leyes y que no se queden en el papel, como generalmente ocurre, lo que queda demostrado en el diferente accionar de las instituciones y en las cifras que se tienen sobre la problemática.

¿Quiénes son los niños, las niñas y los adolescentes que viven en instituciones y podrían ser entregados en adopción?

Ante todo, es fundamental destacar que una de las principales problemáticas del tema gira en torno a que no existe un censo homogéneo ni actualizado que dé cuenta con claridad de cuántos niños, niñas y adolescentes se encuentran viviendo privados de cuidados parentales, sea en situación de desamparo familiar, sea que viven en una casa hogar, pero con contacto con su familia de origen.

Los datos más actualizados (término de 2011) en torno a la institucionalización en Jalisco, según la Procuraduría Social del Estado de Jalisco (PS, 2012), son:[13]

Tabla 2
Datos sobre institucionalización y casas hogar en Jalisco
(Procuraduría Social, 2012)

Dato	Casas hogar, albergues públicos y privados de Jalisco*
Número de instituciones	107**
Número de NNA que habitan en instituciones	7,051

* Hasta 2008 y en otros foros, la Procuraduría Social presentaba su información señalando la división de albergues educativos (catorce, todos en la región Norte), operados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que fungen como internados para facilitar vivienda y que niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas tengan acceso a la educación. El niño vive de lunes a viernes en el albergue y, generalmente, los fines de semana regresa a su hogar.
En este sentido, cabe destacar que los niños que viven en albergues educativos no forman parte del objeto de estudio que se trabaja, pues tienen familia y se hace cargo de ellos. En 2012, y hasta 2011, según la respuesta a la solicitud de información, la PS no separa este dato.

** Únicamente 68 (Valencia, 2012), de los 107, cuentan con registro ante el IJAS.

Las diferencias entre las cifras que presentan las instituciones sobre un mismo tema pone en evidencia la falta de un sistema y de acciones conjuntas para lograr un objetivo común. Por ejemplo,

13. Datos obtenidos mediante solicitud de información en el portal de transparencia.

según la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), en 2010 había en la entidad 5,749 niños institucionalizados (Hernández, 2010); la gran diferencia de un año a otro en la cifra también se puede observar en datos de la misma PS de 2008, cuando señaló que había 6,656 NNA institucionalizados (dato que incluye albergues educativos) en 85 casas hogar.

Los niños, las niñas y los adolescentes institucionalizados a que se hace referencia (no albergues educativos) ingresan en una institución de dos maneras:

a. Voluntariamente (por solicitud de quien ejerce la patria potestad, tutela o custodia).
b. Por autoridad competente (cuando es necesario salvaguardar la integridad física y emocional del menor de edad).

Cuando el ingreso del niño a una casa hogar sea voluntario, esta deberá llevar un seguimiento puntual de las visitas que reciba de su familia y, en caso de que no tenga una por lo menos cada tres meses, deberá interponer una denuncia para iniciar su proceso de liberación jurídica, ya que el menor de edad estaría siendo víctima del delito de abandono.

Cuando el ingreso es por autoridad y voluntario (y se incurre en abandono), se inicia el mismo proceso de liberación jurídica por parte de instituciones administrativas; según el caso, por el CEF, el consejo municipal, los delegados institucionales, quienes buscarán en primera instancia la reintegración del niño a su familia de origen, o, en su defecto, iniciarán las gestiones necesarias para resolver su situación en el ámbito jurídico.

Según el caso, hay dos procesos judiciales que se deben seguir: cuando el menor de edad cuenta con acta de nacimiento y se conoce el nombre de los padres, a quienes se demandará por la pérdida de la patria potestad, o cuando la declaración de minoridad, que es cuando se desconoce la filiación.

La sentencia al respecto la emitirá un juez de lo familiar, quien nombrará al CEF, los consejos municipales o los delegados institucionales como los tutores institucionales del niño y quienes, haciendo uso de las facultades conferidas en el *Código de asistencia social* (1997), el *Código civil* y de *Procedimientos Civiles de Jalisco*, llevarán a cabo los procedimientos necesarios para declarar la ido-

neidad de solicitantes de adopción, a fin de encontrar una familia para aquellos niños que, por diferentes motivos, no pudieron ser reintegrados a su familia.

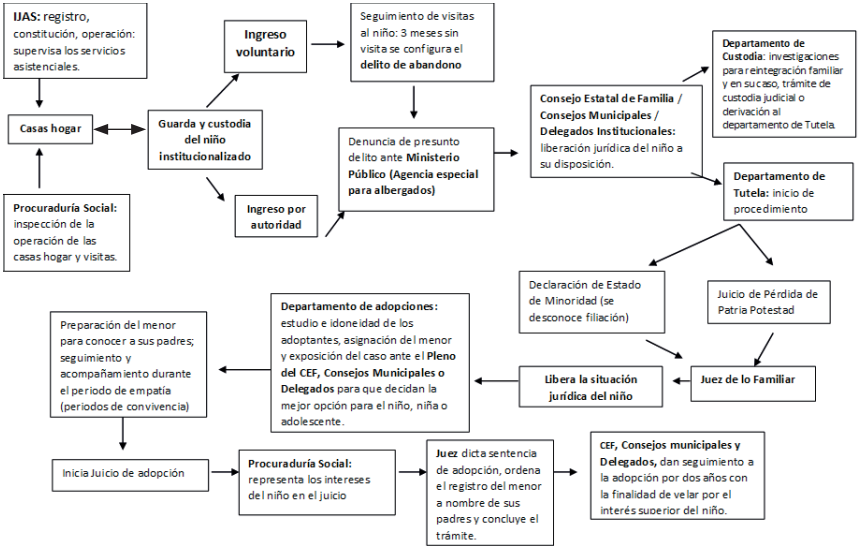
Una vez que se asigna al niño, la niña o el adolescente liberado jurídicamente con un(os) solicitante(s), se inicia un periodo de empatía, cuya duración dependerá de cómo se vaya dando el proceso de convivencia, primero en la casa hogar, luego saliendo unas cuantas horas, algún fin de semana, y termina cuando los involucrados, y los psicólogos, lo consideren.

Una vez que la empatía se ha dado adecuadamente, los solicitantes dan inicio al procedimiento de adopción, solicitando al juez la custodia temporal, en tanto se obtenga la sentencia definitiva, con la finalidad de que el niño se integre a la familia lo antes posible; en este proceso interviene también el agente social.

Posteriormente, la institución que haya entregado al niño en adopción realizará seguimiento durante dos años, según lo establecido en la ley.

En el esquema 1, elaborado con la finalidad de realizar una lectura más fácil, se explican los procedimientos administrativos y judiciales antes descritos.

Esquema 1
Proceso de liberación jurídica de niños, niñas y adolescentes institucionalizados: a. Reintegración familia y b. Adopción



Como se puede observar, cada autoridad e instancia involucrada tiene claras sus funciones, en relación con las leyes y los reglamentos aplicables, las competencias, los tiempos y las acciones que requiere para respetar y restituir los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes institucionalizados; sin embargo, en la práctica, la experiencia apunta a que no se ha logrado operar de esta manera, lo que ha ido en detrimento del desarrollo del niño, pese a que su interés superior deba prevalecer en toda acción: los tiempos no se respetan y el niño termina viviendo mucho tiempo en las instituciones, con sus derechos vulnerados.

Autoridades involucradas en la institucionalización y adopción de niños, niñas y adolescentes en Jalisco y sus competencias

Los actores que intervienen en la resolución jurídica de niños, niñas y adolescentes, según su ámbito de acción, son (tabla 3):

Tabla 3
Actores[a]

Actores[b]		
Gubernamentales: administrativas y judiciales	**No gubernamentales**	**Otros**
Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco a través del Ministerio Público, hasta marzo de 2012 y a partir de esa fecha, Agencia Especial para Albergados (judicial).[c]	Casas hogar	Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) (Autónomo)
Jueces de lo familiar/civil (judicial)		
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Nacional (administrativa)[d]		
DIF Jalisco: Consejo Estatal de Familia (administrativa)[e]	Delegados institucionales privados:[g] Vida y Familia A.C., Sueños y Esperanzas, Hermanos Unidos Proyección, Corazón de Ángel	
Procuraduría Social (administrativa)		
Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS)		
Delegado institucional público: Hogar Cabañas[f]		
Secretaría de Desarrollo Humano (Estrategia VIVE y Comisión Estatal Coordinadora para el Desarrollo de las niñas, los niños y los adolescentes).		

a. LA Ley General crea el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, mientras que la ley estatal hace lo propio con el Sistema Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
Su función es dar seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumentar y articular políticas públicas en materia de infancia, llevar a cabo la propuesta, seguimiento, monitoreo y evaluación de la ejecución del Programa Nacional en materia de Infancia, entre otros.

b. En este momento, únicamente se señalan las competencias de cada autoridad; sobre sus prácticas, se hace el análisis más adelante.

c. Actualmente es la Fiscalía General del Estado de Jalisco, y tiene diferentes agencias como la Unidad de Investigación Contra Delitos de Trata de Personas, Mujeres, Menores y Delitos sexuales.

d. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes crea la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. El DIF Nacional continúa existiendo, pero en materia de niñez institucionalizada y adopción, la autoridad correspondiente es la Procuraduría antes mencionada.

e. La Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado Estado de Jalisco extingue la figura del CEF y crea, con diferentes atribuciones, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
f. Con la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado Estado de Jalisco, se crea la figura de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual no permite tener delegados de instancias privadas, únicamente reconoce Delegaciones Institucionales dependientes de los Sistemas DIF Municipales y al Hogar Cabañas (organismo público descentralizado).
g. La Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco convirtió a los consejos municipales e intermunicipales de familia en delegaciones Institucionales dependientes de los Sistemas DIF Municipales.

Las autoridades judiciales involucradas, en materia de adopción e institucionalización, son:

1. Ministerio Público (MP), que depende de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE): es el encargado de retirar al niño del núcleo donde se están vulnerando sus derechos, así como también de integrar la averiguación previa correspondiente que, como se señaló, se les debe entregar a la casa hogar (copia) y al CEF, o consejos municipales e intermunicipales, para poder dar seguimiento a cada caso y lograr la reintegración, la adopción o, únicamente como última opción, la institucionalización (en la tabla 3 se puede ver el momento en que se involucra en los procedimientos). En marzo de 2012 se abrió la Agencia Especial para Albergados, con la misma función del MP, pero especializada en menores de edad y ancianos en instituciones.

En este paso radica uno de los principales problemas de la liberación jurídica de niños, niñas y adolescentes, porque el MP demora en integrar la averiguación previa y, generalmente, asegura al menor de edad en alguna institución sin haber agotado las gestiones necesarias para saber si existen familiares que se puedan hacer cargo él; a su vez, la derivación de la indagatoria a la instancia administrativa se hace sin las actuaciones correspondientes, lo que genera que el niño permanezca más tiempo privado de cuidados parentales, entre otros.[14]

14. Con la entrada en vigor de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (antes CEF) tiene la facultad de dictar medidas urgentes de protección, que pueden ser el ingreso del niño a una institución o dar la atención médica requerida por él. Asimismo, tiene la obligación

2. Jueces de lo familiar: tienen intervención en los juicios de pérdida de patria potestad, custodia, declaración de tutor, en los que se nombra a alguna institución (CEF, consejos municipales, intermunicipales y delegados institucionales) como tal, y dictan la sentencia de adopción.

De la premura en sus resoluciones y sentencias dependerá que el niño, la niña y el adolescente estén más o menos tiempo viviendo en una institución, en espera de que se resuelva su situación jurídica. La estancia se prolonga en muchas ocasiones, por la poca sensibilización que tienen por este tipo de procedimiento y a la sobrecarga de trabajo.

Las autoridades administrativas involucradas a escala federal, estatal y municipal son:

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional o SNDIF),[15] que es un "Organismo Público Descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propias a que se refiere el Artículo 172 de la Ley General de Salud" (Ley de Asistencia Social, 2004: Art. 27) que, en materia de adopción, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, tiene la finalidad de "desarrollar mecanismos que mejoren sustancialmente los procesos de adopción y que faciliten y promuevan los procesos de integración y desarrollo familiar", por lo que se ocupa de encontrar soluciones eficientes y eficaces para lograr que niñas, niños y adolescentes carentes de cuidados parentales tengan una opción viable y oportuna para vivir en familia (Calderón, s/f-b).

Cabe destacar que, a pesar de que una de sus tareas es velar por el respeto de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes institucionalizados privados de cuidados parentales, sus prácticas continúan lejos de lograrlo, debido a que, entre otros aspectos, tiene poco control estadístico de menores de edad en dicha situación.

Por ser la atención a la familia competencia del ámbito estatal, en la entidad se tiene el DIF Jalisco, que "es un organismo público

de realizar planes de restitución de derechos de cualquier persona menor de edad que se encuentre violentada. El CEF era una autoridad meramente administrativa; con el nuevo ordenamiento, la PPNNA tiene facultades a la par del Ministerio Público, como lo es el retirar de manera directa a un niño de su núcleo familiar.

15. Actualmente es la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la asistencia social pública y demás funciones que le asigna este Código (...)" (*Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco*, 1997: Art. 17).

Entre las funciones de DIF Jalisco se encuentran promover y prestar servicios de asistencia social, apoyar el desarrollo integral de la persona, familia y comunidad, promover e impulsar el crecimiento físico y psíquico de niños, niñas y adolescentes, operar establecimientos en beneficio de los sujetos de la asistencia social y operar el Consejo Estatal de Familia (CEF).

El CEF, de acuerdo con el artículo 33 del *Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco*, es un "órgano de participación ciudadana y desconcentrado del Organismo Estatal (DIF Jalisco) para dar atención y seguimiento a los asuntos que le devienen de las disposiciones conformadas en los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco" (1997), y su finalidad en materia de NNA institucionalizados puestos a su disposición[16] es:

Resolver la problemática jurídica de menores (abandonados, expósitos, huérfanos, maltratados reiteradamente por quienes ejercen su custodia) no sujetos a patria potestad o tutela, que se encuentren en albergues, y de personas incapaces, mediante procedimientos de tipo jurídico, administrativo o interno, en beneficio directo de la población objetivo, dentro de un marco jurídico señalado en beneficio de la familia y la sociedad (DIF Jalisco, s/f..

Por ello, se puede decir que el CEF es la autoridad administrativa encargada de resolver la situación jurídica de los niños, las niñas y los adolescentes institucionalizados desde su ingreso a la casas hogar hasta su egreso por reintegración, adopción o mayoría de edad.

El accionar del CEF está contenido en la sección cuarta bajo el título Del Consejo Estatal de Familia, del *Código de asistencia social* (1997), entre el artículo 33 y el 53.

Entre sus funciones y atribuciones se encuentran la integración del Consejo Ciudadano del CEF, el nombramiento del titular del or-

16. Niños, niñas y adolescentes de quienes existe una denuncia que se pone a disposición del Consejo Estatal de Familia o del Consejo Municipal, para resolver la situación jurídica del niño.

ganismo bajo el cargo de secretario ejecutivo —que hasta el 11 de julio de 2012 dirigió la licenciada Claudia Corona Marseille (antes, el 15 de junio, había pedido licencia) y que a partir del 25 de junio de 2012 ha sido dirigido por la licenciada María del Refugio Rocha Aranda—, el actuar como árbitro o consejero en asuntos de Derecho Familiar y aprobar el nombramiento de delegados institucionales.

De acuerdo con este Código (1997: Art. 39), cada municipio tiene la capacidad para crear consejos municipales e intermunicipales de Familia[17] con las mismas funciones del CEF. En Jalisco son: Tepatitlán de Morelos, Guadalajara, Puerto Vallarta, Zapopan, Ocotlán, Autlán de Navarro y Lagos de Moreno (intermunicipal), en el resto de los municipios que no cuentan con la figura, el CEF hace estas funciones.

Tanto el CEF como los consejos municipales podrán ayudarse a realizar sus funciones mediante el nombramiento de Delegados Institucionales que, según el artículo 3 del *Código de asistencia social* (1997), son "organismos públicos que tengan por objeto la custodia, tutela y asistencia a la niñez, a los incapaces y a las personas en edad senil". En materia de institucionalización y adopción, según los artículos 46 y 58, son instituciones que pueden llevar a cabo procedimientos de liberación jurídica y de adopción, es decir, las mismas funciones de los consejos, con la obligación de reportarles su accionar.

Cabe destacar que el Consejo Estatal de Familia determinará y asignará el número de delegados requeridos para cada municipio (CCJ, 1995: Art. 48).

Los delegados institucionales pueden ser públicos y privados.

a. Públicos

Hogar Cabañas:[18] que "es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá a su cargo la protección de los niños que carecen de padres o familiares

17. Hoy día, Delegación de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del municipio en cuestión.
18. Antes Hospicio Cabañas.

que los sostengan o que, teniéndolos, se encuentren en situación económica precaria o de abandono" (*Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco*, 1997: Art. 72).

El Código incluye en el título tercero, bajo el nombre de *El Hogar Cabañas*, un grupo de disposiciones, comprendidas entre los artículos 72 y 87, que establecen temas como la Junta de Gobierno, el Patrimonio, el Director General y el Secretario Técnico.

En Hogar Cabañas se atiende como promedio a 450 menores de edad, población que fluctúa debido a los ingresos y egresos constantes. La mayoría de los niños que viven en esta institución fue ingreso por autoridad, es decir, sus derechos fueron vulnerados en su núcleo familiar.

b. Privados[19]

Vida y Familia A.C. *(VIFAC)*: organismo no gubernamental (ONG) cuya misión es "proteger la vida mediante el apoyo a la mujer embarazada en desamparo y de los menores confiados a nuestra institución" (VIFAC, s/f..

Cuando alguna mujer a la que atienden decide no quedarse con su hijo, la institución realiza los procedimientos necesarios para entregar al niño en adopción.

VIFAC es delegado institucional desde 1999.

Sueños y Esperanzas A.C.: ONG cuya misión es "brindar un hogar temporal a bebés recién nacidos y niños, víctimas de maltrato o abandono, para lograr reintegrarlos a su núcleo familiar, garantizándoles estabilidad, atención y amor (Sueños y Esperanzas A.C., s/f..

Es delegado institucional desde 2007.

19. Con la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en Jalisco, la figura de los delegados institucionales, como funcionaba en 2012, se eliminó. Actualmente, los delegados son aquellos municipios que obtuvieron de la Procuraduría de Protección estatal la delegación y bajo su cargo están los niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados en su municipio y el Hogar Cabañas. Ninguna Organización de la Sociedad Civil (OSC) es delegada de la Procuraduría.

Casa de Niños Corazón de Ángel A.C.: es una casa hogar enfocada en brindar educación integral y académica para menores de edad de escasos recursos, en estado de abandono y orfandad.

Institución Hermanos Unidos Proyección A.C.: "institución de asistencia y promoción no lucrativa (...) formada por voluntarios con el fin de mejorar la calidad de vida de los niños que sufren de maltrato y abandono" (Hermanos Unidos Proyección A.C., s/f..

Es delegado institucional desde 2006.

Los delegados institucionales reportan al CEF cualquier trámite que realicen (pérdida de patria potestad, tutela, adopción o reintegración familiar), para que este concentre la información y tenga conocimiento de lo que se está haciendo en la materia en la entidad.

Cabe recalcar que las únicas instituciones que pueden entregar a un niño en adopción en Jalisco son el CEF, los consejos municipales, intermunicipales y los delegados institucionales. El resto de las casas hogar únicamente custodian a los niños y tienen la responsabilidad de avisar a los consejos sobre situaciones irregulares con ellos, para que estas instituciones puedan iniciar los procedimientos necesarios a fin de resolver la situación jurídica de los menores, por ejemplo, el abandono o la derivación por autoridad. Aunque también es responsabilidad de la autoridad avisar a los consejos, es importante que las instituciones se coordinen con la finalidad de prevenir la vulneración de derechos de los infantes.

El CEF y los consejos municipales de Familia tienen una gran injerencia y relevancia en la problemática de la vulneración del derecho a crecer en familia de los NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar; sin embargo, dichas instancias, particularmente la estatal, ha demostrado en los últimos años, encontrarse rebasada en capacidad, toda vez que es su deber estar pendiente de la situación de los 672 NNA que les fueron puestos a su disposición por el MP, para lo que cuenta solo con 51 personas (CEF, 2012) en su plantilla laboral.

Otras instituciones privadas involucradas en el proceso son las casas hogar, personas jurídicas, privadas y sociales, que tengan por objeto la atención y el apoyo a niñas, niños y adolescentes. Tienen como consideración primordial el interés superior de es-

tos menores y la protección de sus derechos humanos. Las casas hogar deben coordinarse con las autoridades correspondientes para desarrollar acciones y programas efectivos que permitan el cumplimiento de sus objetivos (LDNNAJ, 2003: Art. 41).

Las casas hogar y albergues, tanto públicos[20] como privados, tienen una función cardinal en el respeto al derecho del niño a vivir y crecer en una familia porque, al tener contacto directo con el niño y con la autoridad responsable de su institucionalización (Ministerio Público [ingreso por autoridad] y la familia [ingreso voluntario]), están en el deber de, además de hacerse cargo del menor, llevar un registro de las visitas que recibe, integrar su expediente, dar aviso a la autoridad correspondiente, estar pendientes de la situación de cada uno y exigir que los implicados lleven a cabo las gestiones correspondientes para resolver su situación jurídica.

En este sentido, uno de los principales problemas de las casas hogar radica en la falta de profesionalización. Estas instituciones deberían encauzarse a fin de lograr, entre otras cosas, licencia de funcionamiento, expedientes en regla, infraestructura adecuada para sus servicios, personal en el departamento jurídico y en el de atención psicológica para brindar atención integral y adecuada a todos los niños, brindarles herramientas que les ayuden a superar las situaciones adversas por las que hayan pasado y puedan integrarse a su familia de origen o a una adoptiva.

Ante la falta de profesionalización, el principal argumento de los directivos de las casas hogar es la falta de recursos y el poco apoyo que reciben del Gobierno, sin embargo, resulta importante señalar que, para constituirse, debieron cumplir con condiciones físicas, económicas y operativas establecidas por autoridades administrativas y la ley, para coadyuvar con la labor del Estado, de proteger a los NNA con derechos vulnerados en su núcleo de origen.

Otra autoridad involucrada es la Procuraduría Social (PS), que es la dependencia del Poder Ejecutivo estatal responsable de pro-

20. En Jalisco, únicamente hay dos casas hogar públicas: Hogar Cabañas (Organismo Público Descentralizado, estatal) y Villas Miravalle (en el municipio de Guadalajara y depende de DIF Guadalajara).
Según la Procuraduría Social (2012), existen en la entidad 107 casas hogar; el CEF (2012) señala que son 78, mientras que el IJAS tiene registradas ante él, 68 (Valencia, 2012).

porcionar servicios de defensoría de Oficio, de Representación Social y Servicios Jurídicos Asistenciales, que señalan las leyes federales y estatales (PS, s/f..

En relación con los NNA institucionalizados que podrían ser candidatos a adopción, la función de la PS es visitar, a manera de inspección, las instituciones de asistencia social (casas hogar), fungir como asesora y defensora de oficio en procedimientos que involucren a menores de edad, velar por el respeto a los derechos de los menores infractores y de aquellos víctimas de delito en los procesos penales, entre otros (LDNNAJ, 2003: Art. 51).

También se encuentra el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), que "es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto, promover, coordinar, apoyar y supervisar los servicios asistenciales que realicen las personas e instituciones dedicadas a la asistencia social privada" (*Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco*, 1997: Art. 54).

Sus facultades y obligaciones se encuentran estipuladas en el *Código de asistencia social* (1997: Art. 55), entre las que destacan regular el accionar de las casas hogar de la entidad donde se atiende a niños, niñas y adolescentes, administrar subsidios otorgados por el Estado, difundir conocimientos y prácticas de asistencia social y coordinar, apoyar y supervisar las actividades que lleven a cabo las instituciones de asistencia social privadas (como las casas hogar).

Las casas hogar se pueden registrar como organismos asistenciales ante el IJAS. El registro se les otorga una vez que cumplen con la normativa, como la constitución legal y el establecimiento de cláusulas de liquidación para instituciones no lucrativas; sin embargo, pese a que se solicitan ciertos requisitos que cumplir, no existen sanciones por incumplimiento. Las instituciones comienzan a operar sin tener el registro, documento que les puede ser negado, mas ello no implica el cierre de la institución, a pesar de que así operan fuera de la ley.

En el rubro institucional también se encuentra la Secretaría de Desarrollo Humano, que es una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo creada "para mejorar la condición de vida de los jaliscienses, principalmente de las familias en condiciones de pobreza", mediante la operación de diferentes programas que contri-

buyan a que los ciudadanos logren "un desarrollo personal y social más humano e integral" (Secretaría de Planeación, 2011: 135).

Esta Secretaría opera la *Estrategia VIVE de apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil*, que es un programa que busca apoyar a aquellas instituciones cuyo objeto es la atención a los niños, como las casas hogar, para que puedan obtener recursos económicos para brindar mejores servicios y atención a su población objetivo.

También depende de la Secretaría de Desarrollo Humano, la Comisión Estatal Coordinadora para el Desarrollo y Protección de las niñas, los niños y los adolescentes, que es un órgano consultivo que busca vigilar y coordinar las políticas públicas encaminadas a atender y proteger a los NNA (LDNNAJ, 2003: Art. 46).

La Secretaría de Desarrollo Humano desempeña una función importante en el tema de la adopción, ya que el secretario es el presidente del Consejo Estatal de Familia.

Un actor autónomo en el asunto de la adopción e institucionalización de NNA es la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), que "es un organismo público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito (...) La Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene como finalidad esencial la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos" (Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos [LCEDHJ], 2000: Art. 3).

Entre sus atribuciones en relación con niños, niñas y adolescentes institucionalizados que podrían ser candidatos a adopción se encuentran las visitas periódicas a orfanatos, hospicios, instituciones y organismos que trabajen con niños, niñas y adolescentes, para verificar la observancia y el respeto de los derechos de los niños, expuestos en los diferentes ordenamientos jurídicos vigentes en el territorio (LCEDHJ, 2000: Art. 7).

La relevancia de la CEDHJ estriba en que este organismo ha documentado y emitido recomendaciones contra el accionar del Consejo Estatal de Familia y otros organismos (DIF Jalisco, IJAS y la PGJEJ) sobre el tema: en 2012, hasta el 30 de junio se emitió una; en 2011 fueron seis; en 2009, dos, y en 2008, una. Estas recomendaciones están relacionadas con violaciones de derechos de NNA institucionalizados, adopciones ilegales, separaciones violentas de

NNA institucionalizados de alguna casa hogar para llevarlos a otra, negaciones de permisos para que familiares puedan visitar a sus parientes, por mencionar algunos.[21]

En cuanto a la situación demográfica de la adopción e institucionalización de NNA, se llega a la conclusión de que en México no se tiene un control preciso del número de NNA que viven en instituciones ni de aquellos que podrían ser candidatos a adopción. Es importante mostrar las diferentes fuentes y las cifras que se manejan para evidenciar la falta de control que se tiene, a pesar de que sean niños, niñas y adolescentes los que estén expuestos y en medio del problema.

En Latinoamérica y el Caribe, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en 2005 había 10,700,000 niños, niñas o adolescentes huérfanos por diferentes causas: muerte de uno de los padres, de ambos, abandono, etcétera (UNICEF, s/f, citado en CdEA, 2008).

De esta región, en primer lugar se encontraba Brasil, con 3,700,000 niños, lo que representa el 34,57% del total, seguido por México, con 1,600,000 niños que representan el 14.95% (UNICEF, s/f, citado en CdEA, 2008).

En cuanto al número de niños, niñas y adolescentes institucionalizados en la región, México ocupaba el primer lugar, con 28,107, seguido por Colombia, con 24,312, y Brasil, con 24,000 (UNICEF, s/f, citado en CdEA, 2008). Estos datos estuvieron vigentes hasta junio de 2012, lo que evidencia la falta de un control estadístico adecuado.

En México, de acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], la población total del país en 2010 era de 112,336,538 habitantes, de los cuales 7,350,682 habitaban en Jalisco.

En 2010, según una proyección de DIF Nacional (2006a), habría 29,310 menores de edad viviendo en algunas de las 703 casas hogar (Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, s/f, citado en SNDIF, 2006a: 20), de los cuales no se sabe cuántos, si

21. Una síntesis de cada recomendación se encuentra en el anexo 1.

se resolviera su situación jurídica, podrían ser reintegrados a su familia de origen o entregados a una familia adoptiva.

Es necesario mencionar que parece existir nulo interés por parte de las autoridades involucradas por conocer la situación real de este tema, ya que solamente se conocen cifras de 2005 y proyecciones para el periodo de 2010 a 2050 (SNDIF, 2006a: 7), a pesar de la trascendencia y delicadeza de la situación. El poco control real y estadístico podría llevar a situaciones violatorias de derechos, como trata de personas, explotación infantil y adopciones ilegales.[22]

En Jalisco, según un levantamiento realizado por la Procuraduría Social en 2008, había 6,656 niños, niñas y adolescentes institucionalizados en las 85 casas hogar, albergues y albergues educativos de la entidad; sin embargo, estos levantamientos parecen irregulares debido a que la misma dependencia, en 2011, señaló que había 7,051 (PS, 2012), incluidos albergues educativos, mientras que, hasta el 30 de junio de 2012, iban contabilizados 4,211. Esto refleja que se vuelve a iniciar el conteo sin un seguimiento riguroso.

Otra evidencia del descontrol son las cifras del DIF Nacional (2006a), que señalan que en Jalisco, en 2005, había 3,960 niños, niñas y adolescentes viviendo en instituciones, expresión de un crecimiento desproporcionado, como se mostró en los datos señalados.[23]

Así como no se conoce a ciencia cierta a cuánto asciende la cifra de NNA institucionalizados, tampoco se conoce el número de aquellos que, de agotarse todos los procedimientos judiciales necesarios, podrían ser entregados en adopción. Este hecho vulnera el derecho a vivir en familia de los NNA.

---

22. Un claro ejemplo en el país es el caso de Casitas del Sur, institución operada por civiles que, por la falta de control y revisión de las autoridades correspondientes, reporta actualmente niños que, se presume, fueron entregados en adopción ilegal y de quienes no se conoce su paradero.
    En la localidad, el CEF ha sido el blanco de acusaciones por adopciones irregulares en las que fungen como tutores ciudadanos italianos. Como principal responsable se señala a la secretaria ejecutiva Claudia Corona, y se ha pedido que la aparten de su cargo. Corona solicitó licencia por dos meses a partir del 15 de junio de 2012. Más información sobre este tema, y del resto de las acusaciones publicadas en los medios de comunicación, se encuentra en la última tabla de este capítulo.
23. Más reflexiones al respecto y el análisis de información de otros actores se presentan en próximas páginas.

La situación referida se deriva de diferentes aspectos operativos de autoridades e instituciones involucradas, por ejemplo, de las casas hogar, por el desconocimiento de la legislación y de las competencias a que están obligadas como actores implicados, la falta de compromiso y el poco personal que labora en ellas, lo que impide la realización de su labor de forma eficiente y oportuna.

En cuanto al número de niños y niñas que tenían su situación resuelta (que podrían ser entregados en adopción) en 2011, en todo el país eran únicamente 307, lo que representa el 1% del total (SNDIF, 2012).[24]

En 2005 la situación era similar solo 517 NNA estaban liberados jurídicamente, de los 28, 107 institucionalizados (INEGI, 2005, citado en SNDIF, 2006a: 9), lo que representa el 2%.

En Jalisco, en 2012, según la respuesta a una solicitud de información pública hecha al Consejo Estatal de Familia a través de la Unidad de Transparencia del DIF Jalisco (CEF, 2012), son 672 los pupilos de este organismo, en forma directa o a través de sus delegados.

Estos datos, en contraste con la información nacional, vuelven a evidenciar la falta de control que, sobre el tema, tienen las diferentes instituciones y, en su momento, también permiten constatar la poca comunicación que existe entre ellas.

Esto tiene sentido si se trae a colación las declaraciones realizadas por el doctor Ares Nahím Mejía, exdirector general jurídico y de enlace institucional de DIF Nacional, quien ha señalado en diferentes momentos, como en el Congreso Internacional de Adopción 2011,[25] que únicamente el 10% de los niños que viven en instituciones podrían ser entregados en adopción, si se resolviera su situación jurídica, pues el resto son niños que continúan en contacto con su familia de origen, de alguna manera.

A pesar de toda esta situación, es necesario reconocer que poco a poco se han ido incrementando las acciones a favor de este sector, un ejemplo es la sistematización de datos de institucionali-

24. Concentrado de datos nacionales con respuesta únicamente de 10 entidades de la República. Jalisco no tiene reportado ningún rubro.
25. Realizado el 17 y 18 de marzo de 2011 en Guadalajara, Jalisco con la finalidad de promover la cultura de la adopción y organizado por DIF Jalisco, el Centro de Estudios de Adopción y Vida y Familia.

zación y adopción difundidos por parte de los DIF estatales y el nacional en el portal de Internet de este último, que hacen referencia al número de solicitudes recibidas, al de las adopciones iniciadas y concluidas y el de niños liberados jurídicamente (antes de 2006 las cifras publicadas señalan grandes inconsistencias, como el hecho de que entre 2000 y 2005 se daban no más de 50 adopciones al año en México).

La tabla muestra los datos publicados por el DIF Nacional, sobre la adopción y temas relacionados, como solicitudes, tipos de adopción y niños en condiciones de ser entregados en adopción.

Tabla 4
Datos estadísticos de adopción en México 2007-2011 (DIF Nacional)

Año	Solicitudes	Total de adopciones	Nacionales / Internacionales	Candidatos a adopción*
2011** (SNDIF, 2012)	805	433	429 / 4	307
2010 (SNDIF, 2011)	1,989	840	801 / 39	660
2009 (SNDIF, 2010)	2, 367	764	607 / 157	857
2008 (SNDIF, 2009)	2, 820	1,209	1,105 / 104	905
2007 (SNDIF, 2008)	234	87	84	96

* Se hace referencia al número de menores con y sin limitaciones físicas que tienen su situación jurídica resuelta, esto es, que pueden ser entregados en adopción.

** Únicamente registraron datos diez entidades en 2011: Coahuila, Distrito Federal, estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Zacatecas, Tlaxcala, Sinaloa y San Luis Potosí.

Estas cifras manifiestan que hay adoptantes, pero también, que estos no quieren adoptar a niños, niñas y adolescentes que ya tienen su situación jurídica resuelta y que esperan irse en adopción con alguna familia, pues argumentan que, por su perfil —generalmente mayores de cinco años, con alguna discapacidad y grupos de

hermanos—, no se podrán integrar plenamente a la familia; además, sale a relucir, en ocasiones, que se les quiere ocultar su origen, y al tener conciencia y conocimiento de la adopción, es imposible.

Las cifras de adopciones en Jalisco, de enero de 2008 a junio de 2012, que manejan las diferentes instituciones como el CEF y la Procuraduría Social, no coinciden:

Tabla 5

Datos estadísticos de adopciones, según CEF (2012) y PS (2012)

Año	Número de adopciones concluidas (registradas por el CEF)	Nacionales	Número de adopciones concluidas (que dieron vista a la Procuraduría Social)*	Nacionales
		Internacionales		Internacionales
2008	171	151	12	11
		20		1
2009	136	128	112	107
		8		5
2010	163	146	103	93
		17		10
2011	146	122	107	95
		24		12
2012	97 (al 7 de septiembre)	88	59	54
		9		5

* Datos reportados informados a los juzgados del Primer Partido Judicial que corresponde a Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y San Cristóbal de la Barranca. Los 125 municipios de Jalisco, se encuentran agrupados en partidos judiciales.

Los datos evidencian la sobreexposición de los NNA a nuevas vulneraciones de derechos, pues no se sabe con certeza quiénes son, dónde están y cuál es su situación jurídica.

Rasgos actuales de la cultura de la adopción en México

La falta de una cultura de adopción integral y positiva en México impide que esta manera de conformar una familia sea vista con naturalidad, ya que, en ocasiones, estas familias son señaladas y cuestionadas por haberse conformado por la vía de la adopción. A esto se unen la poca agilidad en los trámites de liberación jurídica de NNA en situación de desamparo familiar, la reducida disponibilidad de solicitantes para adoptar niños mayores de cinco años y los tabúes existentes.

Cultura, según Fernando Freire (s/f), es "la interacción de un conjunto de modelos comportamentales, de creencias, de instituciones, de valores espirituales y materiales construidos y transmitidos, colectivamente, por todas las comunidades".

Aterrizando este concepto a la adopción, se trata de:

> La construcción de un proyecto de vida para miles de niños y niñas, hablamos de la construcción de valores morales de ciudadanos, hablamos del futuro de nuestras sociedades, hablamos de esfuerzos colectivos en la mejora de los derechos y valores humanos, hablamos de humanidad (Freire, s/f..

Aunque ninguno de los conceptos hace diferencia entre niños de alguna edad o condición física, en la práctica, esta diferencia sí existe y está presente entre los solicitantes, quienes prefieren adoptar a niños menores de cinco años y sanos. Se cierran las posibilidades para niños mayores, grupos de hermanos y aquellos con alguna discapacidad (adopciones especiales), a pesar de que la gran mayoría de los niños que podrían ser sujetos de adopción o se encuentran liberados jurídicamente se encuentran dentro de este perfil.

Los principales argumentos que expresan los solicitantes que discriminan a NNA de perfil especial son tabúes: "el querer hacer al niño a su manera", "quién sabe qué mañas pueda tener el niño", "no me gustaría renunciar a la crianza de un bebé". Las solicitudes se inclinan por la adopción de bebés o niños "grandecitos", de dos años como máximo, condición que no determina al niño ni a su capacidad de adaptarse a una familia.

Esto sale a relucir al analizar que en 2010,[26] en México, según DIF Nacional, había 734 NNA sin limitación física y 166 con alguna discapacidad liberados jurídicamente, mientras que las solicitudes de adopción ascendían a 2455. De aquí se deduce que en el país hay niños que podrían ser entregados en adopción, pero que no hay solicitantes dispuestos a adoptarlos, por su perfil (SNDIF, 2011).

Es decir, en México, si no se logran cambios en el imaginario social sobre el posible hijo adoptivo de los solicitantes, de nada servirán los esfuerzos que se logren en cuanto a la prontitud y agilización de los procedimientos. Se incrementará el número de NNA liberados jurídicamente, no así la cantidad que se integrará a una familia por medio de la adopción.

Cabe señalar que ha habido cambios graduales en este sentido. La encargada de adopciones en Hogar Cabañas, Carmen Leticia Alba (2010), señala que, en sus 40 años de experiencia en el tema, esta situación ha ido cambiando poco a poco. Los solicitantes se van abriendo a estas adopciones; en las charlas de adopción se les habla de la posibilidad de estas adopciones por el perfil de la mayoría de los NNA en condición de ser adoptados y se les voltea la situación:

> Los niños están aceptando una relación de pareja, a unos padres en X etapa de su vida, ellos también traen su historia, entonces que aprendan a respetar y a aceptar la historia que trae su hijito o su hijita con uno, dos, tres o cuatro o cinco años de edad, entonces eso es muy importante y creo que eso ha ayudado a entender, igual que los niños que pueden haber vivido situaciones dolorosas, o traumas, etc., también nosotros, adultos, cargamos un costalito de cosas, situaciones diversas; entonces... estar preparados a abrirse y a amar a una personita no importa la edad que tenga.

Lo mismo es planteado por Colodrón en el ámbito internacional, aplicable también a México:

> Poco a poco va cambiando la percepción social que se tiene de los hijos adoptados. Pero muy poco a poco. En el inconsciente colectivo persisten aún miedos y prejuicios seculares. Viejos mitos. Mitos en el sentido de ideas

26. Se presenta el dato de 2010 debido a que la información proporcionada por el DIF de 2011 (SNDIF, 2012) no agrupa a la totalidad de las entidades federativas.

> ancladas en una sociedad, de creencias y valores, que se van transmitiendo en el tiempo y que le dan una cierta estabilidad (Colodrón, 2008: 19).

Ante las adopciones especiales, resulta necesario promover entre los solicitantes el término *resiliencia* —que es la capacidad del ser humano para reponerse de situaciones adversas; con ayuda adecuada, el ser humano podrá subsanarlas, recuperarse y rearmarse de cualquier situación—, ya que, al entenderlo, es posible que abran más las posibilidades y el perfil del hijo que desean integrar a su núcleo familiar.

Por otro lado, gracias a la experiencia, quedan al descubierto un cúmulo los que se enfrenta la cultura de la adopción en la sociedad mexicana; dicho de otra manera, subrayan el desconocimiento y desinformación sobre el tema y generan incertidumbre y tabúes erróneos sobre las familias y los hijos adoptivos, los cuales no son una excepción en Jalisco:

- Los posibles adoptantes, desechan la posibilidad de adoptar, antes de informarse, debido a que algún conocido les ha hablado sobre "los trámites que son muy largos, si es que te llegan a dar un niño", sin darse la oportunidad de acercarse a las instituciones especializadas en adopción para informarse e intentar iniciar un trámite de adopción.
- Los solicitantes pueden llegar a desistir de su intento debido a que personas de su círculo social cuestionan la procedencia de los genes del niño que podrían adoptar porque no saben "cómo eran sus padres ni qué mañas tenían", inculcan miedos que impiden a niños privados de un núcleo familiar gozar de su derecho. El actuar de cualquier persona no está determinado únicamente por sus genes, también inciden aspectos como la educación y sus condiciones, entorno y experiencias de vida.
- Uno de los miedos más comunes en las familias adoptivas gira en torno a los orígenes y a hablar con naturalidad del tema, ya que llega a pasar por la mente de los adoptantes el evitar hablar de la adopción con el niño, ocultar la manera en que se conformaron como familia. Esto los lleva a fundar su amor y relación familiar sobre una mentira, con la finalidad de "proteger a su hijo", que requiere de esta información para formar su identidad.

- Otro problema cultural son las adopciones ilegales que, por el hecho de serlo, no se podrían reconocer como adopción. Estas supuestas prácticas se presentan de diferentes maneras como "me quieren regalar a un niño" y solamente lo tendría que registrar con mi nombre. Al aceptar este hecho, el adoptante está incurriendo en tráfico de menores, pues no está realizando el trámite ante la autoridad correspondiente, y arriesgándose a que la madre del "adoptado" se arrepienta, quiera quitarle al niño o extorsionarlo, lo que derivaría, para ambas partes, en una acusación por tráfico de personas.
- Debido a que en las "adopciones ilegales" la madre no firma un consentimiento, ni se tiene una sentencia irrevocable, el proceso genera poca certeza jurídica al "adoptado" y a los "adoptantes", y se vulneran, aún más, los derechos del niño, la niña o el adolescente en cuestión.
- De acuerdo con un estudio de opinión sobre la percepción de la adopción que tiene la población de la zona metropolitana de Guadalajara, realizado por el Centro de Estudios de Adopción (CdEA, 2009b), existe un conjunto de mitos en torno a la adopción en Jalisco. Algunos resultados son:
    a. El 97% de los encuestados considera que la adopción es ideal para aquellas parejas que no pueden tener hijos, a pesar de ello, únicamente el 65% de los sujetos hubiera optado por esta vía en caso de que no pudiese concebir de forma biológica un hijo.
    b. El 50% de los encuestados considera que los trámites son la mayor problemática para la adopción en la entidad.
    c. Siete de cada diez consideran que la principal ventaja de la adopción es que brinda una familia a un niño.
    d. Una de cada diez personas manifiesta que los niños mayores de cinco años ya cuentan con ciertos criterios y formación, aspectos que complicarían el estilo de vida y las costumbres de la familia adoptiva.

En esta misma línea se encuentran aquellos casos de personas que desean iniciar un trámite de adopción y que piensan en lo "burocrático" que es y en "todo" lo que les piden"; algunos de ellos hasta dicen molestos "todavía que voy a adoptar y todo lo que tengo que

hacer", lo que denota que consideran que les están haciendo un favor al Estado y a las instituciones, con su decisión de adoptar, y dejan a un lado el derecho que tiene todo niño a una familia, que va por encima de cualquier otro, incluso del argumento "tengo derecho a tener un hijo". En todo proceso de adopción, lo fundamental es velar por el interés del niño por el interés superior del niño.

Por otro lado, un rubro que cobra particular relevancia en la adopción es el económico, que incluye diferentes ejes desde el punto de vista de los diversos actores involucrados: instituciones públicas, privadas, legisladores y solicitantes de adopción.

a. El modelo económico neoliberal en México ha propiciado rezagos en la satisfacción de necesidades de las familias, lo que ha generado que más miembros de ellas tengan que trabajar.

- El salario del padre no alcanza para satisfacer las necesidades de toda la familia, por lo que la madre tiene que incorporarse al mercado laboral para contribuir con los ingresos familiares, hecho que puede propiciar delitos y vulneración de los derechos del niño, ya que se quedan solos. Los menores pueden ser víctimas de omisión de cuidados, abandono, abusos, negligencia, entre otros.

b. La profesionalización, la capacitación y el incremento del acceso de la mujer a mejores oportunidades de vida y trabajo ha generado que aplace el tiempo para la maternidad, lo que deviene en una reducción en las posibilidades de embarazo. Este pudiera ser uno de los factores desencadenantes para iniciar un trámite de adopción.

- Esto queda evidente en los resultados de un estudio de opinión sobre adopción realizado en la zona metropolitana de Guadalajara por el Centro de Estudios de Adopción (CdEA, 2009b), en el que el 97% de los encuestados considera que la adopción es ideal para aquellas parejas que no pueden tener hijos.

c. De acuerdo con los requisitos del *Código civil* para el estado de Jalisco, el solicitante deberá acreditar la posesión de los "medios suficientes para proveer debidamente a la subsistencia y educación del menor o menores" (CCJ, 1995: Art. 540), lo que significa que deben tener la capacidad económica suficiente para solventar los gastos que se puedan generar en la crianza de un hijo.

- Cabe destacar que, cuando se tramita una adopción ante una institución pública —Hogar Cabañas, Consejo Estatal de Familia (CEF) y consejos municipales e intermunicipales—, el trámite, desde la solicitud hasta la asignación del niño, es gratuito, y una vez que se asigna el niño a la familia adoptiva, es responsabilidad de ella contratar al abogado o despacho de su conveniencia, para que le lleve el trámite ante el juzgado correspondiente (juicio de adopción), hecho que puede llegar a costar hasta 30 mil pesos y demorar tres meses como mínimo.
- Cuando la adopción se solicita en una institución privada, como son los delegados institucionales, esta puede establecer tarifas de recuperación para la realización de las diferentes valoraciones que se tienen que hacer: estudio socioeconómico, psicológico. Las tarifas dependen de cada institución.
- Y al igual que los trámites ante instituciones públicas, una vez que se asigna al niño a su familia, los padres tienen que contactar directamente al abogado de su preferencia para que les lleve el juicio de adopción.

d. Una de las principales problemáticas encontradas radica en los pocos recursos económicos y materiales que el Poder Ejecutivo destina a las instituciones involucradas y responsables de la situación jurídica de los NNA, como el CEF, que no cuenta con el personal operativo suficiente para dar rápida y eficaz respuesta a las necesidades de esta población; ni la Procuraduría Social ni el IJAS, para llevar a cabo las inspecciones periódicas a las casas hogar a fin de identificar irregularidades y tome las medidas efectivas que hagan que el MP integre de forma más ágil la averiguación previa y la canalice en el menor tiempo posible a la autoridad competente.

e. El costo social de no restituir el derecho a vivir y crecer en una familia, biológica o no, puede llegar a ser muy grande. Según la psicóloga argentina Ana María Dubaniewicz, en Argentina, el 80% de los jóvenes presos en el sistema penal, se correspon-

de con aquellos que fueron institucionalizados en la infancia (2008).[27]

Lo referido por la investigadora evidencia un riesgo social muy grande. A los NNA no solo se les condena a vivir en una institución durante su niñez, sino también, se les afectan su personalidad, sus habilidades y desarrollo, lo que provoca que, una vez salido de la institución, no tenga todas sus capacidades sociales desarrolladas y busque volver nuevamente una, en esta ocasión para adultos: la cárcel (Dubaniewicz, 2008).

Algunas tendencias actuales relacionadas con el tema de la adopción e institucionalización de niños, niñas y adolescentes son: adopción por parejas del mismo sexo, maternidad subrogada y adopción de embriones, las que hasta, el momento, no son figuras contempladas en la legislación jalisciense, pero que han tenido eco al encontrarse en otras legislaciones estatales del país.

La adopción por parejas del mismo sexo fue declarada constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en 2011. Las parejas del mismo sexo pueden contraer matrimonio y esto les da la posibilidad de adoptar, toda vez que el artículo 391 del *Código civil* del Distrito Federal señala como concepto de matrimonio que personas casadas entre sí podrán adoptar, sin especificar que tendrán que ser hombre y mujer.

En este sentido, el Distrito Federal es la única entidad de la República que permite la adopción por parejas del mismo sexo.

Ante esta posibilidad, varias entidades promovieron iniciativas y reformaron artículos en su legislación, en los que definieron el *matrimonio* y *concubinato* como unión entre hombre y mujer, para evitar que parejas del mismo sexo pudieran adoptar; eso sí, se les reconocía como matrimonio en todo México, por ser una federación.

Ante la reforma del DF, los estados de Baja California, Sonora, Morelos y Jalisco y la Procuraduría General de Justicia promovieron recursos de inconstitucionalidad que fueron rechazados por la

27. Cabe destacar que no todos los jóvenes de los que se dice "institucionalizados" vivieron en una casa hogar, el estudio también contempla como institucionalizados a aquellos que fueron internados en centros tutelares, por haber cometido algún delito.

SCJN, la cual argumentó, con mayoría de votos, que no se existen investigaciones ni hechos que permitan comprobar que vivir en un núcleo familiar homoparental tiene repercusiones en el desarrollo de los NNA; además de que no se les puede negar el "derecho a adoptar" y el hecho de poner alguna anotación en la ley sobre esta negativa, se estaría incurriendo en discriminación hacia los matrimonios entre personas del mismo sexo.

Buscando contextualizar de mejor manera, con base en Fontana, Martínez y Romeu (2005) y en otras publicaciones sobre las consecuencias que puede llegar a acarrear en el desarrollo del niño el hecho de vivir en un núcleo homoparental, a continuación se presentan los aspectos, positivos y negativos, que al respecto han concluido diferentes trabajos de investigación.

Los aspectos positivos de las adopciones por parejas del mismo sexo son que el niño, adquiere niveles cognitivos, de habilidades y competencias sociales, de relación con sus pares, con personas adultas, totalmente equiparables a los de aquellos criados en núcleos heterosexuales. A esta conclusión llegaron los investigadores de la Asociación Americana de Psiquiatría Charlotte Patterson, Fiona Tasker y Judith Stacey, la Asociación Americana de Psicoanálisis y la de Pediatría, por mencionar algunos (Pedreira, 2006).

Otro argumento positivo es el de la investigadora María del Mar González, del Departamento de Psicología Evolutiva y de la Universidad de Sevilla (2008), quien aclara que "los niños no necesitan un padre y una madre, sino amor incondicional, adultos que apuesten por ellos y que se comprometan con su desarrollo".

Contrarios a esta postura se encuentran diferentes voces y actores que señalan la importancia de una figura masculina y una femenina en el desarrollo del niño. Entre estos voceros se encuentran Aquilino Polaino (2001), quien señala que

> los modelos de exposición social a los que esté expuesto el niño o la niña a lo largo de su desarrollo psicoemotivo van a determinar en algunos y a condicionar en todos los casos el desarrollo emocional de la persona [para el cual] es preciso la comparecencia de hombre y mujer como figuras de padre y madre respectivamente (Polaino, 2001).

Asimismo, Stacey y Biblarz (2001), aunque están a favor de la adopción por parejas del mismo sexo, en sus estudios señalan algunas diferencias entre los criados en núcleos homoparentales y los criados en núcleos heterosexuales, ejemplos: los niños criados por parejas de lesbianas son más proclives a tener experiencias homosexuales que los criados en hogares heterosexuales; los varones son más femeninos y las mujeres más masculinas cuando son criadas en hogares homoparentales.

Fontana, Martínez y Romeu (2005) señalan que en la adopción por parejas del mismo sexo se encontraron conductas desfavorables en el ámbito psicológico, como autoestima baja, estrés, inseguridad, trastorno de identidad sexual, rechazo del compañero progenitor como figura materna o paterna y preferencia por vivir con el otro progenitor.

Por la falta de consenso sobre las posibles consecuencias que acarrea para el desarrollo del niño vivir en un núcleo homoparental, se coincide con Fontana, Martínez y Romeu (2005) en el hecho de que los diferentes estudios señalan consecuencias negativas y positivas que parecieran, en su momento, sesgadas por las diferentes repercusiones que pueden acarrear y que son consideradas poco relevantes. Los autores refieren además que estos estudios no pueden ser del todo fiables, pues generalmente dependen de las instancias financiadoras del proyecto y de la ideología del grupo de investigadores a cargo.

Sin embargo, cabe recalcar que en esta investigación, únicamente se estudió a aquellas familias que se pueden conformar por la vía de la adopción según el *Código civil* de Jalisco (CCJ, 1995): monoparentales (solteros que adoptan) y matrimonios de hombre y mujer.

En cuanto a la adopción de embriones, el *Código civil* del Estado de Querétaro (CCQ, 1990: Art. 399) la define como:

> El procedimiento mediante el cual, un embrión, fruto del óvulo de una mujer y del espermatozoide de un hombre, es transferido al útero de otra mujer para completar el ciclo necesario de su gestación y posterior nacimiento, con el fin de ser considerado hijo de ella, de ella y su cónyuge o de ella y de su concubino.

Esto significa que cualquier mujer de hasta 35 años, soltera, casada o en concubinato, podrá realizar la adopción de un embrión siempre y cuando sea embrión crioconservado preexistente y se dé alguno de los siguientes casos: los padres biológicos así lo consienten cuando inicien un procedimiento de fertilización asistida, para aquellos embriones que no sean implantados, cuando hayan fallecido los padres biológicos de los embriones y cuando los padres biológicos no los hayan reclamado en el plazo establecido por la ley de crioconservación de embriones o bien, se cumpla el tiempo de reclamo y no lo hagan (CCQ, Art. 402).

El procedimiento de adopción se llevará a cabo, según el artículo 405, de la siguiente manera: los padres biológicos externarán la voluntad de entregar en adopción los embriones que no hayan sido implantados en el útero de la madre biológica, darán su nombre completo y acta de nacimiento de cada uno; constancia médica que acredite que no son portadores de alguna enfermedad infecciosa, además de los que la Secretaría de Salud solicite para integrar el expediente, que podrá ser consultado por el adoptado, a partir de los 18 años y sin que ese derecho prescriba.

Con ello, los padres biológicos renuncian a cualquier acción para demostrar su paternidad y aceptan que su decisión no tiene carácter lucrativo.

Por su parte, los solicitantes, o la solicitante, acudirán a la Secretaría de Salud a informarse de si tienen embriones disponibles para su adopción, además deberán adjuntar la constancia de infertilidad.

Los solicitantes serán registrados en una lista de espera y se les comunicará cuando se tengan embriones susceptibles de adopción, momento a partir del cual se les da un plazo no mayor a quince días para aceptar la adopción.

En dicha notificación se les hará saber la identidad de los padres biológicos para que los adoptantes establezcan contacto con ellos y se apersonen ante el juez, quien dará el consentimiento tanto de entregar como de adoptar el embrión y declarará la adopción provisional.

De lograrse el embarazo y luego el nacimiento, los adoptantes le harán saber al juez, antes de 30 días, el hecho, para que en un plazo no mayor a quince días declare la adopción, con todos los

efectos de filiación que concede el Código, esto es, como cualquier otra adopción.

En el Estado de México, en la Gaceta del Gobierno del 15 de mayo de 2012, se aprobó, entre otras reformas, la institución del Parto Anónimo, que busca "garantizar los derechos de la mujer respecto de su maternidad, garantizándole su anonimato o secrecía en su identidad respecto del menor que ha dado a luz, con la finalidad de agilizar los trámites de adopción", lo que contribuye a evitar el aborto y el abandono de menores expósitos en lugares públicos.

Entre las implicaciones positivas de la iniciativa se encuentra la secrecía en la identidad de la madre que, "al ingresar a un hospital protegería durante el parto, la vida y salud del menor recién nacido, así como [la suya]" (*Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México* [*Gaceta del Estado de México*], 2012); también se "buscaría salvaguardar la libertad de la madre de no asumir su maternidad", a partir de la solicitud de secreto de su identidad al personal del hospital y al Registro Civil.

Se argumenta también que los procesos de adopción se podrían agilizar en los casos de bebés nacidos bajo esta figura, debido a que no se tendrían que realizar procedimientos para retirar la patria potestad de ningún adulto ni para acreditar el estado de minoridad, en caso de que no se conociera filiación alguna (por abandono en la vía pública).

Según la *Gaceta* (2012), en Francia, el parto en anonimato se llama Parto X. También existe en otros países como Italia y Austria, por mencionar algunos.

Capítulo 2. Concepción de la infancia y el desarrollo del niño

Se entiende por *desarrollo* al despliegue de sus habilidades y virtudes (del ciudadano) para acceder a una mejor calidad de vida" (Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, 2004: Art. 6), para que, en su momento, pueda estar en condiciones de contribuir a lograr el desarrollo social.

De acuerdo con Amartya Sen (2000), *desarrollo* no es solo la satisfacción de las necesidades básicas de la persona, también va con el ejercicio de las capacidades que tiene el individuo, esto significa que implica el acceso a diferentes opciones para poder elegir la que prefiera y no el mero hecho de satisfacer ciertos rubros con condiciones dadas de antemano.

Para reafimar lo anterior:

> (El desarrollo humano tiene diferentes características, por ejemplo,) multidimensionalidad, porque incluye el mejoramiento de un conjunto interrelacionado de dimensiones (dimensión corpórea, socioemocional, cognoscitiva, lingüístico-comunicativa, ético-moral, estética y de trascendencia). Es potencialidad, lo que implica siempre llegar a ser más. Es un proceso continuo, que comienza antes del nacimiento y se prolonga a lo largo de toda la vida. Es un proceso integral, pues los diferentes elementos del desarrollo humano están interrelacionados y deben ser considerados como un todo. Es adaptativo, porque implica preservar el sentido histórico del individuo y, al tiempo, potencializar su capacidad de cambio (Amar, Madariaga y Macías, 2005: 6).

Y una vez que el individuo vaya adquiriendo los diferentes beneficios que le acarrea a su desarrollo personal, la satisfacción de sus necesidades, estará en condiciones de contribuir al *desarrollo social* que Peet y Hartwick definen como:

> Hacer una vida mejor para todas las personas. En el contexto actual de un mundo altamente desigual, una mejor vida para la mayoría de la gente, significa, esencialmente, satisfacer las necesidades básicas: suficiente comida

> para mantener buena salud; seguridad, un lugar salubre donde vivir; donde los servicios estén disponibles para toda la gente; y a ser tratados con dignidad y respeto (2009: 1).[28]

Concepto que también se encuentra definido en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Jalisco (2004), que entiende por *desarrollo social* al

> ...proceso de crecimiento integral, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a través de la obtención de habilidades y virtudes, así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad, la exclusión e inequidad social entre los individuos y grupos, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural... (Art. 4).

Algunos conceptos relacionados son el de *niño*, *desarrollo*, *necesidades*, *desarrollo físico*, *social* y *afectivo* de la persona, partiendo de un enfoque rector que es el de derechos.

Para llegar a lo que hoy en día se conoce como el nuevo paradigma de la infancia, o la nueva manera de ver, percibir, considerar y tratar a niños, niñas y adolescentes, es necesario abordar los cambios que ha sufrido la concepción de la infancia a lo largo de la historia.

Los paradigmas anteriores, denominados *de situación irregular*, *de riesgo* o *enfoque de carencias*, presentan grandes similitudes, pues consideran al menor de edad como un objeto y hacen una división entre los más y los menos favorecidos.

En el siglo XVII, según el análisis de los retratos de la época (Ariel, s/f, citado en García, 2004), los menores de edad eran considerados adultos que hacían, vestían y asumían responsabilidades como tales.

En el siglo XVIII esta percepción cambió y ubicó al niño en el centro del retrato de familia con ropa diferente a la de los adultos, sin embargo, a pesar de a este cambio, el análisis de la historia permite observar el origen de una situación irregular al mostrar el alto precio que la infancia pagará por esta nueva centralidad: pérdida total de autonomía y origen de una cultura jurídico-social

28. Traducción propia.

que vincula, indisolublemente, la oferta de "protección" a la declaración previa de algún tipo de incapacidad (García, 2004: 58).

En la época también se tenían dos conceptos de *infancia*: aquellos que tenían acceso a la escuela, que fungía, al igual que la familia, como mecanismo de control y socialización (García, 2004), y aquellos que, por razones en su mayoría socio-culturales, no tenían acceso a la escuela. A estos últimos, el concepto de *infancia* no les abarcaba, por lo que se les llamó "menores", para quienes "será necesaria la creación de una instancia diferenciada de control socio-penal: el tribunal de menores" (García, 2004: 58).

Así fue como se criminalizó y juzgó a la infancia; dependiendo de las condiciones sociales de las condiciones sociales, familiares y económicas en las que nacía, estaba determinado su futuro, las oportunidades a las que tendría acceso y cómo sería percibida por los adultos, lo que quedaba reflejado en el hecho de que si no iba a la escuela, requería de otros mecanismos de control para evitar que hiciera algún daño a la sociedad.

Con el paso de los años esta situación se generalizó en todo el mundo, particularmente en América Latina, donde la gran mayoría de las legislaciones, todavía en la década de los 80 del siglo xx (García, 2004), eran consideradas como minoristas, en el sentido que buscaban penas para aquellos "menores" que infringieran la ley o que no llevaran a cabo las obligaciones que, desde el punto de vista de los adultos, les eran asignadas.

La esencia de esta doctrina (de situación irregular) se resume en la creación de un marco jurídico que legitima una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría *infancia*, constituida por el mundo de los "menores". La indistinción entre menores abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico (García, 2004: 61).

La problemática de los niños, las niñas y los adolescentes institucionalizados también era incluida como situación irregular; lejos de ser considerados como personas que requieren especial atención y acciones tendientes a su protección, los niños en situación de abandono fueron criminalizados por su condición, incluso cuando las causas fueran ajenas a ellos; fueron considerados los delincuentes y no las víctimas de los delitos abandono, abuso, maltrato, violencia, que generalmente recibían por parte de los

adultos (Rizzini, Barker, Barker y Cassaniga, 2006; Rizzini, Fletes, Zamora y Menezes, 2006; García, 2004).

A lo largo del siglo xx, las políticas y las prácticas encaminadas al sector de los "menores" fue cambiando poco a poco: pasaron desde la no asignación de recursos para la prevención de algunas problemáticas (únicamente se ejercía presupuesto en el área de la justicia y los gastos generados por las internaciones, dependiendo de su falta, en centros de readaptación social), hasta la asignación de recursos para su tratamiento, pero sin cambios en la legislación, por lo que la percepción que se tenía de la infancia, continuaba siendo discriminatoria (García, 2004).

Este paradigma, vigente en teoría hasta la década de los 80, ha sido criticado porque basaba cualquier acción del Estado y la sociedad para corregir problemas y deficiencias de los NNA, en lugar de "dirigirse a la mejoría de sus posibilidades de desarrollo y la consolidación de sus competencias" (Rizzini, Barker y Cassaniga, 2006: 49).

Una de las coyunturas mundiales que llevaron a los actores políticos y sociales a revisar sus prácticas, en materia de derechos humanos, fueron los tratados y declaraciones sobre el asunto, consecuencia de las guerras mundiales, en los que, de manera general, se resaltó la importancia de considerar a cada persona igual en dignidad y derechos. Quedaron expuestos el compromiso y la voluntad, por parte de las naciones y de cada sociedad, de velar por los más desprotegidos, por evitar que dichos conflictos y sus consecuencias se volvieran a repetir.

En este sentido, se promulgó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en la que la comunidad mundial puso empeño en establecer los mecanismos necesarios para su respeto y de la que derivan documentos vinculantes que obligan a los estados signatarios a cumplirlos dentro de su territorio.

Así fue como también se vio a la *infancia*, que por sus condiciones requiere acciones puntuales que aseguren acceso equitativo y protección a sus derechos, independientemente de su condición social. Como consecuencia, se promulgó la Declaración de los

Derechos del Niño (1959),[29] que establece que todos los niños, las niñas y los adolescentes requieren que se les respeten y restituyan los derechos estipulados, para lograr su desarrollo pleno.

Sin embargo, la infancia continuó siendo tratada de forma diferente en la legislación y en la práctica continuaron las diferencias derivadas de la condición social de cada persona, en contra de la propia Declaración (1959); pero poco a poco se fueron gestando cambios que constituyeron el nuevo paradigma de tratamiento a la infancia: la "doctrina de la protección integral" (García, 2004: 65) o "de desarrollo y bases de apoyo" (Rizzini, Barker y Cassaniga, 2006: 50), según el autor que lo maneje, las cuales plantean la necesidad de considerar a todos los niños de forma equitativa y como sujetos de derechos.

El objetivo de este paradigma, independientemente de su nombre, se deriva de los cambios generados por los instrumentos internacionales que, en materia de derechos humanos, se fueron dando: respetar, garantizar y, en su momento, restituir los derechos de la persona, que para efectos de esta investigación son los niños, las niñas y los adolescentes.

Se entiende como el *nuevo paradigma de tratamiento a la infancia* al "conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia" (García, 2004: 65).

Este cambio de paradigma propone "la manera por la cual todos los niños deben ser tratados para que se desarrollen plenamente" (Rizzini, Barker y Cassaniga, 2006: 38), por lo que se recalca la palabra "todos", ya que incluye a niños, niñas y adoles-

29. Establece en diez principios los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En materia de adopción e institucionalización de menores de edad, establece el principio 6, que señala:
"El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole".

centes, independientemente de su condición social, económica y cultural, contrario al *paradigma de situación irregular*, en el que se segmentaba a la población infantil en aquellos con mejores oportunidades y aquellos menos favorecidos denominados "menores".

Las diferencias entre ambos paradigmas se observan mejor en la tabla 6.

Tabla 6

Paradigma de riesgo y paradigma de desarrollo y bases de apoyo

Paradigma de riesgo	Paradigma de desarrollo y bases de apoyo
Servicios para una parcela pequeña de población infanto-juvenil	Servicios para todos los niños y jóvenes
Poca participación de familias y comunidades	Participación de familias y comunidades
Servicios ofrecidos después de que los problemas se manifiestan y, a veces, de difícil reversión	Servicios dirigidos a la promoción del desarrollo saludable, además de implementar acciones de prevención y fortalecimiento familiar
Enfoque en los problemas y riesgos de la infancia y adolescencia	Enfoque en las habilidades y competencias de la infancia y la adolescencia
Enfoque de las carencias	Enfoque de derechos
Los niños como beneficiarios pasivos de asistencia, objetos de compasión y medidas discrecionales	Los niños como agentes de transformación social, sujetos de derecho
Los niños como víctimas carenciadas	Los niños como seres humanos resilientes
Abordaje sectorial	Abordaje intersectorial, holístico
Énfasis en las manifestaciones y causas inmediatas de los problemas	Incorporación de las causas estructurales de los problemas
Énfasis en la gestión de programas	Programas insertos en políticas públicas para lograr mayor equidad
No consideración del empoderamiento	Empoderamiento ciudadano
Satisfacción de necesidades por medio de la oferta asistencial: no cuestiona la exclusión	El cumplimiento de los derechos como obligación del Estado democrático. Promoción de la inclusión; garantiza acceso a los servicios universales
Judicialización de los programas para satisfacer las necesidades de la infancia: dependencia y estigma	Desjudicialización y participación comunitaria en la solución de problemas familiares. Políticas públicas promotoras de la participación ciudadana
Satisfacción de necesidades	Cumplimiento de derechos exigibles
Legislación con división al interior de la categoría infancia:	Legislación incluyente; para todos y no solamente para un sector en condiciones difíciles

Paradigma de riesgo	Paradigma de desarrollo y bases de apoyo
Judicialización de problemas vinculados a la infancia; el juez, la única figura para impartir justicia	La figura del abogado y del Ministerio Público como contrapeso, además del juez
Criminalización de la pobreza	No institucionalización en tutelares, si la causa no está relacionada con un delito.
Consideración de la infancia como objeto de protección	Consideración de la infancia como sujeto pleno de derechos.
Sin instrumento vinculante	La Convención, instrumento vinculante y base de la legislación de todos los preceptos constitucionales que establece

Fuente: Información de Rizzini, Barker y Cassaniga (2006: 50), Rizzini, Fletes, Zamora y Menezes (2006: 36) y García (2004: 11-14).

Esta nueva manera de concebir a la infancia también acarreó cambios en materia legal, particularmente de forma internacional, con la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que "representa un parteaguas en la historia de los derechos de la infancia y marca la transición de la concepción de la niñez como un grupo en situación irregular al considerarles como sujetos de derechos desde una visión de protección integral" (Henríquez, 2010: 19-20).

La Convención (CDN) establece cuatro principios fundamentales o rectores, tanto para su interpretación como para el diseño de políticas públicas y la aplicación del instrumento para el respeto y restitución, en su caso, de los derechos de niños, niñas y adolescentes (Rizzini, Fletes, Zamora y Menezes, 2006): no discriminación, interés superior del niño, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo y respeto a sus puntos de vista.

Aprobada el 20 de noviembre de 1989 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos del Niño está compuesta por 54 artículos y dos protocolos facultativos, y se convirtió en un documento vinculante (obligatorio para los países signatarios),[30] con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los

30. La Convención que fue ratificada por México el 10 de agosto de 1990 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el 25 de enero de 1991 (Salinas, 2005: 13), lo que generó la obligación del estado mexicano de reformar y crear legislación concordante en los planos federal y estatal con lo establecido en ella.

derechos de los niños y niñas y su respeto por ellos, mediante la estipulación de las pautas en materia de atención a la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales; además de definir los derechos humanos básicos de que gozan los niños y niñas, como el derecho a la supervivencia, desarrollo pleno, protección contra influencias peligrosas, malos tratos, explotación y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social, además de que pretende que en toda acción en que se involucre a menores de edad se realice basada en el interés superior de ellos.

Antes de la Convención, "todas las legislaciones de menores (en América Latina) se inspiraban, sin excepción, en los principios de la doctrina de la situación irregular" (García, 2004: 6).

Una de las motivaciones para realizar este trabajo radica en que la legislación en materia de adopción e institucionalización de niños, niñas y adolescentes no se lleva a la práctica tal y como se estipula, aunado a que las acciones por parte de las autoridades administrativas y de la sociedad civil no contribuyen al desarrollo pleno del niño, ya que lo dejan en una institución, privado de cuidados parentales, por periodos prolongados de tiempo, sin ejecutar con premura las acciones necesarias para restituir sus derechos.

La CDN es el instrumento más importante que, a través del enfoque de derechos, aplica el nuevo paradigma de tratamiento a la infancia o de protección integral. El Enfoque es la consecuencia, según Luna (2012), de "tener un paradigma y apropiarlo (...) Enfoque es haber trabajado mucho (ponerlo en práctica) y después tenemos un enfoque de derechos humanos" que considera a todos los niños, las niñas y los adolescentes sujetos de derechos, y no como hasta entonces se había hecho: como objetos que dependían únicamente de las decisiones de los adultos.

El enfoque de derechos:

> Concibe las generaciones de derechos como un proceso histórico de ampliación del contenido jurídico de la dignidad humana, pero al momento de la concreción de tales derechos, se hace necesaria la imbricación e interdependencia de unos y otros para garantizar el bien jurídico protegido: la persona humana. De esta manera, los derechos de segunda y tercera generación son concebidos ahora como la garantía que permite el ejercicio pleno de los derechos de primera generación, pues en un caso, crean las condiciones materiales mínimas (educación, salud, trabajo, seguridad social, etcétera)

> para que se puedan ejercer los derechos civiles y políticos (libre circulación, acceso a la propiedad, expresión, participación política, etcétera); en otro caso, los derechos al medio ambiente sano, a la paz y al desarrollo también permiten una garantía más extensa de los derechos individuales y aun con las personas que están por nacer (Jiménez, 2007: 35 y 36).

Los principios del enfoque son: interdependencia e integralidad de los derechos humanos, esto es, "unos derechos dependen de otros, que la lesión de tal derecho afecta a otro al que está conexo, que la concreción de un determinado derecho se relaciona con la satisfacción de otro" (Jiménez, 2007: 34).

Por ello, la Convención "resulta el primer instrumento jurídico efectivamente garantista en la historia de las legislaciones de menores en América Latina" (García, 2004: 12) y, en el caso de México, desde su adherencia, se convirtió en la base de su legislación en materia de infancia y adolescencia; lo llevó a reconocer a esta población y a cumplir con los derechos enunciados en el documento.

Al estar basada en el enfoque de derechos, la Convención tiende a buscar el desarrollo del niño en tanto este tiene derecho y acceso a todas y cada una de las prerrogativas reconocidas en el instrumento. Es considerada la más importante y trascendente, sin embargo, a pesar de su obligatoriedad, buena parte de los derechos todavía está en el papel.

La diferencia entre derechos humanos y el enfoque de derechos permite entender la falta de cumplimiento de los derechos que son el:

> RESULTADO FIN, es decir, como aspiración (objetiva) y exigencia (subjetiva) a lograr u obtener el bien jurídicamente reconocido, y el Enfoque de los derechos humanos, entendido como PROCESO-MEDIO, como "forma de ver" y "manera de hacer" para lograr la concreción de esos derechos (Jiménez, 2007: 35).

En este sentido, la CDN establece los derechos de niños, niñas y adolescentes, cómo se deben cumplir y los instrumentos que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creó, como el Comité de los Derechos del Niño, que es un mecanismo de observancia para el respeto de los derechos de los menores.

Por ello, al ser la Convención el instrumento para implementar y vigilar que se esté dando cumplimiento a los compromisos

entablados por los estados parte, el enfoque de derechos cobra gran importancia, debido a que es el medio que garantiza el acceso de todos y cada uno de los niños, las niñas y los adolescentes a los derechos consagrados en la Convención.

Desde el preámbulo, la Convención establece los lineamientos que regirán los artículos de que consta. Considera a los niños como sujetos de derechos cuando reconoce "la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana" (CDN, 1989) y que, por lo tanto, se les han de reconocer y cumplir.

Asimismo, abarca a todos los niños, las niñas y los adolescentes en condiciones de igualdad, esto es:

> Sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (CDN, 1989).

> Además de que los estados parte tomarán las medidas "apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares" (CDN, 1989: Art. 2).

También reconoce que:

a. La infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales,
b. La familia como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.
c. El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

En torno a la adopción, recuerda lo dispuesto en la

> "Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional" (CDN, 1989):

> Niño es "todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad" (CDN, 1989: Art. 1).

En todo acto en el que se involucre a un niño, se velará por su interés superior:

> todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (CDN, 1989: Art. 3).

Lo referido anteriormente permite observar la urgente necesidad de velar por los derechos de los niños, incluidos aquellos que se encuentran en situación de desventaja y vulnerada, como son los niños, las niñas y los adolescentes institucionalizados en situación de desamparo familiar.

Esto involucra a todos los actores sociales, tanto entidades públicas como privadas, que atienden a los NNA y en las cuales se han encontrado irregularidades en su accionar que van contra la legislación internacional y local que establece la necesidad de fundar sus prácticas en el interés superior del niño.

En el artículo 6, además de reconocer el derecho a la vida, señala que "los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño" (CDN, 1989).

Asimismo, todo niño, niña o adolescente tiene derecho a nombre y nacionalidad y a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos, en la medida de lo posible, por lo que los Estados Partes velarán para que se cumplan estos derechos como un compromiso contraído en los instrumentos signados (CDN, 1989: Art. 7).

El artículo nueve es enfático en relación con el procedimiento de separación del menor de la familia y las medidas que se deben tomar para mantener la relación con sus padres (CDN, 1989):

> Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares,

por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando estos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.
3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.
4. Cuando esta separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se les pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información.

De igual manera, se establece el derecho al desarrollo para todos los niños, independientemente del entorno en el que se encuentren (CDN, 1989: Art. 27):

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.
3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera con el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera con el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

Como medida de protección y con la finalidad de evitar adopciones ilegales, la CDN establece en el artículo 35, la necesidad de trabajar de manera conjunta entre los Estados Parte, que deberán tomar todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin y en cualquier forma.

En este sentido, además de la CDN, existe el Convenio de Protección del Niño y Cooperación en Materia de Adopción Internacional, con la finalidad de evitar el tráfico de niños para fines de adopción.

En relación con niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de algún delito, la CDN plantea la política y el enfoque que deberá seguirse en las medidas tomadas para conseguir su reintegración social:

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño." (CDN, 1989: Art. 39).

Estos derechos, y los demás contenidos en la CDN, tienen su fundamento en la importancia de la familia en el desarrollo de la persona, por lo que las acciones de instituciones públicas y privadas y de la sociedad, en general, tienen la responsabilidad de coadyuvar y lograr el desarrollo integral del niño. Los menores de edad que fueron víctimas de algún delito y que viven en instituciones deben ser protegidos a partir de la retirada del núcleo en que se les están vulnerando sus derechos, para garantizar, en la medida de lo posible, su respeto y restitución en el menor tiempo posible.

Cabe destacar que aun cuando se haya señalado que la Convención es la aplicación del enfoque de derechos y que el enfoque es la aplicación del nuevo paradigma de visión de la infancia, aún continúa siendo primordial lograr la implementación plena, no solamente jurídica, de la Convención en Jalisco, ya que se continúan teniendo leyes relativamente completas y basadas en la Convención, pero no las prácticas necesarias para implementarlas, cono-

cerlas y evaluarlas y en su momento, poder corregirlas para lograr el respeto y la restitución de derechos de los NNA.

Necesidades del niño

El ser humano, y el niño no es una excepción, es un ser social por naturaleza, que tiene necesidad de vivir y crecer en sociedad, porque, a pesar de que a lo largo de los años logra una madurez que le permite ser autosuficiente, su misma naturaleza impide que se aísle; el ser humano requiere de los demás para salir adelante y satisfacer no sólo sus necesidades fisiológicas, sino también las emocionales y de seguridad, por mencionar algunas.

Tal como lo dice Martínez de Pisón (1998), los *derechos del niño* no son otra cosa que la expresión jurídica de las necesidades básicas de niños y niñas en los planos biológico, psicológico y social.

Por ello, se entiende por *necesidades humanas* el sistema en que ellas se interrelacionan e interactúan; pueden ser de dos tipos: *existenciales*, que incluyen el ser, el tener, el hacer y el estar, y las *axiológicas*, como la subsistencia, la protección, el afecto, el entendimiento, la participación, la identidad y la libertad (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 2001).

Por su parte, Pourtois y Desmet (1997, citado en Barudy y Dantagnan, 2009) señalan que las *necesidades* se pueden dividir en *fisiológicas*, que incluyen las físicas y biológicas, y las *necesidades fundamentales asociadas al desarrollo psicosocial*, como las afectivas, cognitivas, sociales y éticas.

Entre las necesidades fisiológicas de los niños se encuentran la de existir, la de permanecer vivo y con buena salud, la de alimentación con calidad y cantidad suficiente, la de vivir en condiciones adecuadas y en un ambiente que le permita hacer actividad física sana, la de tener su integridad protegida y disposición de atención médica (Barudy y Dantagnan, 2009).

La satisfacción de las necesidades afectivas está dada por la creación de lazos sólidos y continuos que permitirán al niño vincularse con sus padres, hermanos, con su medio ambiente natural y humano, y desarrollar sentimiento de pertenencia; esto es, si el

niño recibe afecto, aprenderá a darlo a los demás (Barudy y Dantagnan, 2009).

El niño también tiene necesidades de aprendizaje, ya que requiere comprender y encontrarle sentido al mundo en el que vive, por ello, necesita ser estimulado, tanto en sus órganos sensoriales como en su percepción, memoria, lenguaje, aspectos que recibirá de los adultos con quienes esté en contacto.

De igual forma, demanda que se le satisfagan sus necesidades sociales, ya que "para llegar a ser una persona, el niño y la niña tienen derecho a inscribirse en una comunidad para desarrollar un sentimiento de alteridad y de pertenencia y disfrutar de protección y apoyo social" (Barudy y Dantagnan, 2009: 71).

Respecto a los NNA insticionalizados en situación de desamparo familiar, las necesidades relacionadas directamente con el sujeto son: la subsistencia, que incluye la salud, el hogar y el entorno; la protección a través de la familia, derechos y legislación; y el afecto de familia, emociones, hogar, autoestima, entre otros.

Sus necesidades afectivas pocas veces son satisfechas, pues tiene que vivir la separación de su núcleo familiar, la adaptación a una casa hogar y, en ocasiones, el cambio continuo de cuidadores, albergue o familia sustituta, lo que, sin duda, le puede generar trastornos en el desarrollo de un apego seguro, que le impedirán satisfacer dicha necesidad en el presente y la pondrán en riesgo para el futuro.

Estos aspectos se pueden percibir cuando se visita una casa hogar: los niños, generalmente, corren al encuentro del nuevo visitante; tras haber convivido con él apenas unos minutos o unas horas, le dan muestras de cariño con abrazos y besos, y le piden que los lleven a su casa, con su familia. Esto es evidencia de un apego inseguro e inestable que requiere ser reafirmado en todo momento. El hecho demuestra las carencias afectivas del NNA.

La satisfacción de las necesidades emocionales del niño que vive en instituciones, carente de cuidados familiares, adquiere una gran relevancia, ya que en estos lugares (albergues y casas hogar), generalmente, se le logra satisfacer el aspecto fisiológico (y en muchos casos, de manera limitada), no así el emocional ni el social.

Esto es una prueba de la imperiosidad de hablar de la familia, de la trascendencia que tiene que un menor de edad se desarrolle

en un núcleo familiar, de los beneficios que le acarrea a su personalidad, las necesidades que satisface y las posibles consecuencias que puede conllevar el hecho de vivir privado de cuidados familiares por tiempo indefinido.

Se entiende por *familia* al

> Conjunto de personas que conviven bajo el mismo techo, organizadas en roles fijos (padre, madre, hermanos, etcétera), con vínculos consanguíneos o no, con un modo de existencia económico y social comunes, con sentimientos afectivos que los unen y aglutinan (Instituto Interamericano del Niño, s/f..

En Jalisco, la Ley de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Estado de Jalisco (2003), define en su artículo 42 a la *familia* como

> El espacio idóneo para el sano desarrollo de las niñas, los niños y adolescentes, (...) el ámbito natural de convivencia propicio para el entendimiento, comunicación y desarrollo de los valores cívicos y morales necesarios para su formación.

La familia constituye el entorno necesario para la crianza de los niños, pues se concibe como

> Pequeños grupos íntimos que facilitan que los hijos adquieran reglas constantes de conducta; [las familias] están vinculadas con diversos grupos exteriores (otras familias, trabajo, tiempo libre, y demás) a los que se introduce en forma gradual a los niños; suelen estar compuestas por individuos muy comprometidos con el niño, cuya seguridad y cuidado pueden entonces garantizarse (Schaffer, 2000: 255).

La importancia del núcleo familiar quedó reconocida en la Convención sobre los Derechos del Niño, en otros tratados internacionales, convenios y leyes federales y locales, ya que

> Muchos de los principios de los derechos humanos proclamados en la carta de las Naciones Unidas deben empezar a construirse en el imaginario familiar, en el que valores como la dignidad, la tolerancia, la libertad, la igualdad y la solidaridad sean los orientadores en la construcción de un espíritu de paz en las familias y de estas con sus vecinos, su comunidad local y la sociedad en su conjunto (Amar, Madariaga y Macías, 2005: 5).

Los conceptos referidos expresan, indirectamente, que el término *familia* no abarca solo a la biológica, sino también a la adoptiva, en la que los lazos de filiación, de acuerdo con la ley, se crean una vez que causa estado la sentencia de adopción, que otorga a los involucrados —adoptado y adoptantes—, derechos y obligaciones de padres e hijo, como los generados por la filiación consanguínea.[31]La familia adoptiva, únicamente después de la reintegración con la familia de origen, es el núcleo ideal para lograr el desarrollo del niño privado de cuidados parentales. Esto es una muestra de la importancia que tiene dicho núcleo en el desarrollo, de la necesidad de la persona de vivir en él.

"La institución, al no ser una familia, tendrá sus propias dinámicas, ahí se vivirán diversas vicisitudes propias de su internación [los menores], propias de los albergues, y esto, independientemente de la calidad de los tratos que reciban ahí" (Rodríguez, 2012). Entre estas incidencias se encuentran la falta de cuidadores que establezcan vínculos sólidos con el niño, la observación de las fechas importantes, los duelos y las despedidas, y el ingreso de otros niños, ya que estos pueden llegar a manifestar duelos aún no superados, etcétera.

Tomando en cuenta que el desarrollo del niño es algo primordial, es necesario estudiar los aspectos que lo favorecen o lo perjudican, con la finalidad de poner de frente las consecuencias que la ausencia de un buen desarrollo puede acarrear.

Varias son las teorías mediante las cuales se puede estudiar el desarrollo del niño, por ejemplo, Psicoanálisis, Conductismo, Aprendizaje Social y Cognitivismo, las cuales buscan explicar cómo se da el desarrollo de los menores de edad, cómo van evolucionando hasta llegar a la edad adulta para, en su momento, estar en condiciones de hablar de que las pautas aprendidas durante la infancia influirán en sus acciones futuras, aunque no como un determinante.

Dejando a un lado otras áreas del desarrollo de la persona, únicamente se profundiza en los aspectos del desarrollo social del niño, que se refieren a las pautas de conducta, a los sentimientos,

31. Cabe aclarar que, cuando se menciona el término *familia*, se hace referencia únicamente a los tipos de familias que se pueden conformar por la vía de la adopción, según lo establecido en el Código Civil de Jalisco (CCJ, 1995): familias monoparentales (solteros que adoptan) y tradicional integrada por la unión hombre-mujer.

a las actitudes y a los conceptos que los niños manifiestan en relación con los demás y a la manera en que estos aspectos cambian con la edad" (Schaffer, 2000: 21).

Estos aspectos van desde la socialización del niño, el apego, el vínculo afectivo, la resiliencia, hasta las experiencias vividas por el niño, las cuales permiten sustentar la importancia de la familia en el desarrollo del menor y cómo aquellos institucionalizados en situación de desamparo familiar ven afectado su desarrollo al vivir por periodos prolongados en instituciones y no en un núcleo familiar, independientemente de que sea el biológico o uno adoptivo.

Socializar consiste en enseñar a la persona cómo debe comportarse de acuerdo con su cultura, sus tradiciones, en su entorno, para que en su momento lo aplique. La familia es la mayor influencia, pues en lo que respecta a la socialización, es considerada como "la institución intermedia entre el hombre y la sociedad" (Amar, Madariaga, y Macías, 2005: 13).

La *socialización*

> es un proceso que se lleva a cabo sobre todo en las familias, y en su seno se practica por medio de los padres. La meta de la socialización es que los niños encajen en su sociedad particular: por ello deben adquirir los patrones de conducta aceptables para esa sociedad (Schaffer, 2000: 255).

Mediante la socialización y las experiencias vividas, el individuo aprenderá a relacionarse tanto con sus pares como con sus superiores. Aunque no se practiquen todos los tipos comportamiento en el seno familiar, sí se van desarrollando capacidades de discernimiento que ayudarán a la persona a saber cómo actuar frente a una determinada situación.

Por ejemplo, "es posible que no se enseñe explícitamente a los niños el manejo del amor y del odio; sin embargo, la socialización de las emociones es una de las experiencias más importantes que ofrece la familia" (Schaffer, 2000: 255).

> [La familia] es el agente de socialización más importante en la vida de un individuo, no solo porque es el primer agente, sino [también] porque se constituye en el nexo entre el individuo y la sociedad. Es la familia la que socializa al niño permitiéndole interiorizar los elementos básicos de la cultura y desarrollar las bases de su personalidad y la confirmación de las expectativas

> de los padres puede adoptar dos formas: la primera forma de conformidad se etiqueta como obediencia y se refiere a situaciones en las que un niño se ajusta a las peticiones o presiones de los padres simplemente para obtener recompensas o evitar castigos (...). La segunda forma de conformidad se denomina interiorización e implica un cambio que es más duradero e independiente del valor instrumental inmediato de la actitud o de la conducta de la persona en cuestión (Rodríguez, 2007: 92).

La familia cobra particular importancia, ya que es

> El primer mundo social que encuentra[n] el niño y la niña, y a través de este agente se los introduce en las relaciones íntimas y personales, y se les proporcionan sus primeras experiencias, como la de ser tratados como individuos distintos. Igualmente se convierte en el primer grupo referencial de normas y valores que el niño adopta como propias y que en el futuro le ayudarán a emitir juicios sobre sí mismo. Todas estas experiencias sociales que los niños y niñas vivencian dentro del núcleo familiar son la base para la formación de su personalidad. La familia es la responsable del proceso de transmisión cultural inicial y su papel principal es introducir a sus miembros en las diversas normas, pautas y valores que a futuro le permitirán vivir en sociedad, porque es allí donde se aprenden por primera vez los tipos de conductas y actitudes consideradas socialmente aceptables y apropiadas según género. Es decir, en la familia se aprende a ser niño o niña (Jaramillo, 2007: 116-117).

La familia cumple con diferentes funciones que se clasifican en tres (Amar, Madariaga y Macías, 2005):

a. *Funciones económicas*: para su supervivencia, necesita satisfacer una serie de necesidades como salud, alimentación, educación, servicios públicos, lo que hace que los miembros de la familia tengan que ejercer acciones para contribuir a lograrlo.

b. *Funciones sociales*: "regulador básico para la armonía de la sociedad; mediante ella se regula el comportamiento y es un factor socializador de todos sus miembros" (Amar, Madariaga y Macías, 2005: 14).

Las interacciones enseñan a sus miembros a vivir conforme a dichos parámetros, aunque no siempre sean las actitudes más favorables para su desarrollo.

c. *Funciones emocionales*: dentro de la familia, el niño adquiere un sentido básico de seguridad, imita la forma de relacionarse de los demás, se hace una idea de cómo le consideran los demás (...). La influencia del entorno familiar es predominante

> en todos los periodos cruciales de crecimiento, porque es la única que ejerce un efecto persistente en el niño (Millon, 1976 citado en Amar, Madariaga y Macías, 2005).

Al cumplir con estas funciones mediante los diferentes estilos de crianza, la familia contribuirá a moldear la personalidad del niño, que se define como la "forma particular y relativamente consistente como una persona expresa sus sentimientos, su pensamiento y su comportamiento" (Papalia y Wendkos, 1998: 242).

Pareciera que algunos aspectos de la personalidad fueran heredados, otros, influenciados por diferentes experiencias y otros, dependientes de la interacción entre herencia y ambiente (Papalia y Wendkos, 1998), lo que demuestra que la socialización y personalidad dependen del entorno en que se desarrolla el niño.

Con lo dicho hasta aquí, queda claro la importancia que tiene la familia (o grupo familiar) para el desarrollo de la niñez, etapa importante del desarrollo humano.

El desarrollo de la socialización del niño depende de su edad y de las experiencias que viva a lo largo de su infancia.

Los infantes entre los 0 y los 36 meses, necesitan cuidado y manutención, durante esta etapa se da la generación de la confianza, "las experiencias iniciales del infante son clave" (Papalia y Wendkos, 1998: 243) y de ellas dependerán sus relaciones futuras.

Según la calidad de la relación del niño con sus padres o cuidadores, será la manera de aprender a percibir el mundo: un lugar seguro con personas que son de fiar y amorosas, o por el contrario, si es rechazado o le hacen daño, un lugar donde el niño necesita ser desconfiado, aprensivo y suspicaz (Bowlby, 1998).

Una de las maneras que tiene el infante para expresar sus sentimientos son las emociones, que se van presentando en orden cronológico como interés, aflicción, disgusto, ira, sorpresa, alegría, miedo, empatía, desconfianza y desconcierto (Papalia y Wendkos, 1998: 248).

"Este horario emocional se puede alterar por la influencia del ambiente. Por ejemplo, los infantes víctimas de abusos muestran miedo antes que otros bebés, muy probablemente porque lo han aprendido de sus experiencias" (Papalia y Wendkos, 1998: 248).

En dependencia de las respuestas que el bebé obtenga de su entorno ante sus estímulos, será la manera que aprenderá de expresar sus sentimientos mediante el llanto y la risa.

Por ello se concluye que todo niño institucionalizado, privado de cuidados familiares durante sus primeros tres años de su vida, aprenderá de sus cuidadores cuáles son y cuáles no son las conductas socialmente aceptada, derivado de las referencias sociales.

La función de los cuidadores en el desarrollo de niños privados de cuidados familiares en esta etapa es fundamental, ya que se convierten en referencia social del niño que, como toda persona, "se forma un concepto de una situación ambigua al buscar la percepción que otra persona tiene sobre el particular. Los bebés aprenden a proceder de este modo a muy temprana edad" (Papalia y Wendkos, 1998: 253), así, según las experiencias a las que se les someta, serán las acciones y emociones que aprendan a transmitir y, sobre todo, de ellas dependerá, en gran medida, su personalidad.

Al ser las experiencias emocionales vividas por los niños de hasta tres años fundamentales en el desarrollo de su personalidad y de las cuales dependerán sus relaciones futuras, se debe evitar la institucionalización de los bebés en ese periodo, porque de esta forma estarán previniendo repercusiones negativas en su desarrollo futuro.[32]

Mary Ainsworth, citada por Rodríguez (2012), señala que:

> la carencia larga y prolongada (hasta los 36 meses), es decir, los siguientes tres (años) producen efectos perjudiciales al parecer irreversibles, tanto en los procesos intelectivos como sobre la personalidad, y cuando se inician en el segundo año de vida producen efectos desfavorables en la personalidad, profundos y duraderos; pero los daños en el área intelectual pueden ser reversibles.

Asimismo, Rodríguez (2012) reitera la importancia de que niños y niñas menores de tres años, en lo posible, no sean instituciona-

32. Actualmente la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), UNICEF y ONG han hecho esfuerzos por lograr consolidar acciones de cuidados alternativos para los bebés, buscando evitar la institucionalización antes de los tres años, por todos los efectos negativos que esta acarrea en su desarrollo.

lizados, "necesitamos comenzar a construir otras alternativas para que no vayan a una institución".

El apego se desarrolla durante los primeros tres años de vida, por ello, si el niño se encuentra viviendo en una institución en este periodo, estará a expensas de lo que esta le pueda proporcionar: rotación de cuidadores que, incluso, dividen sus labores entre el cuidado de los diferentes niños a su cargo y otras acciones, lo que impide al niño desarrollar un apego seguro y lo expone a posibles repercusiones irreversibles en su personalidad.

Al respecto, la Jefa de Adopciones del CEF, Catalina Terán (2012), señala que los NNA institucionalizados "sí son niños más tímidos, en muchos casos carecen de confianza en los adultos, [tienen] retraso escolar severo, desnutrición, entre otros".

El estudio del desarrollo social de la niñez atiende diferentes aspectos: el entendimiento que los niños tienen de sí mismos, cómo va evolucionando, cómo son los sentimientos hacia sí mismos y hacia las demás personas que inciden en su personalidad, cómo le afectan sus relaciones con otras personas, entre otros, los cuales se manifiestan entre los cuatro y los siete años de edad.

Se entiende como *autoconcepto* "lo que una persona cree de sí misma, la imagen general de sus habilidades y características" (Papalia y Wendkos, 1998: 365). En esta etapa se presenta el "yo ideal", que es lo que el niño quisiera ser, y el "yo real", que es más difícil de identificar; sin embargo, ambos aspectos permitirán al niño conocerse y, en su momento, formarse el juicio de sí mismo por su valía, lo que se llama *autoestima*.

El resultado final de la socialización es la interiorización de que:

> Se produce cuando los niños toman los valores y las actitudes de la sociedad como propios: se comportan de una manera socialmente aceptable, motivados no por una promesa de recompensa o el miedo al castigo sino porque creen que ciertos tipos de comportamiento son deseables" (Papalia y Wendkos, 1998: 385).

Así, los padres socializan a los niños de diferentes maneras (Papalia y Wendkos, 1998), hecho que también podría aplicar para los niños que viven en instituciones:

a. Por la fuerza de la autoridad mediante castigos, uso de la fuerza y amenazas.
b. Por la inducción, que incluye la fijación de límites, consecuencias lógicas, explicación, razonamiento y aceptación de las ideas del niño.

Sin embargo, no se trata de que padres y cuidadores utilicen una sola manera, sino de que, con el paso del tiempo y dependiendo de la edad del niño y la circunstancia, se vayan presentando las diferentes estrategias en su cuidado.

Entre los ocho y los diez años, el niño desarrolla un concepto más realista de sí mismo, se vuelve más independiente de sus padres y se relaciona más con otras personas, en especial con sus pares: niños.

Durante este periodo el niño desarrolla su *autoconcepto*, que es "la imagen que una persona tiene de sí misma. Tal imagen se basa en el conocimiento de lo que ha sido y ha hecho, y su función es guiarlo en las decisiones de lo que va a ser y a hacer en el futuro" (Papalia y Wendkos, 1998: 487).

El *autoconcepto* se va formando desde que el niño es un bebé; sin embargo, es en esta edad cuando se podría afirmar que esta imagen es duradera.

Las relaciones del niño con los padres y los demás miembros de la familia continúan teniendo gran influencia en el niño. Según Urie Bronfenbrenner, en la Teoría Ecológica, "los cambios sociales afectan la vida familiar y esta a su vez, el desarrollo de los niños" (Papalia y Wendkos, 1998: 491); entre ellos se cuentan el divorcio, las familias monoparentales y el hecho de que ambos padres trabajan.

El hogar del niño es un componente fundamental en su desarrollo, como también lo es su estructura; diversas investigaciones han concluido que:

> Los niños por lo general se desarrollan mejor en la escuela, y tienen menores problemas emocionales y de comportamiento cuando pasan su niñez en casa, con sus dos padres y mantienen una buena relación entre sí (Papalia y Wendkos, 1998: 497).

Por ello, el desarrollo social del niño que vive en instituciones se ve afectado presentando conductas que son la consecuencia de la privación de cuidados parentales; estas actitudes se presentan en diferentes ámbitos de su vida; por ejemplo, en la relación con sus pares.

En este sentido, la directora de la Casa Hogar Kamami, Marcela López (2012), señala que en las niñas a su cargo encuentra aspectos como baja autoestima, un "no puedo muy grabado, un me merezco", "yo me portaba mal, me lo merecía" que son actitudes constantes en los NNA institucionalizados víctimas de delito.

Según diferentes autores, como Werner, Rosenberg y Rutter, entre otros (citados en Papalia y Wendkos, 1998: 523), existen "factores protectores" que ayudan en la adaptabilidad de los niños como:

a. *Personalidad del niño*: es flexible, piensa positivo, amigable, independiente y sensible ante los demás.
b. *La familia*: tienen la capacidad de establecer una buena relación con ambos o con uno de sus padres, pero en caso de que no los tenga, puede establecer una relación cercana con un adulto en quien confíe y se interese por él.
c. *Experiencias de aprendizaje*: suelen tener experiencias para solucionar problemas sociales, etcétera.
d. *Riesgos reducidos.*
e. *Experiencias compensatorias*: apoyo recibido en la escuela, experiencias exitosas en el deporte y otras actividades ayudan a la persona a superar deficiencias hogareñas. En la edad adulta, estas deficiencias de la época temprana de la vida se podrían subsanar con un buen matrimonio.

Por ello sale a colación la resiliencia del niño, en específico la del niño que vive en una institución, ya que, con adecuado seguimiento y apoyo, podrá lograr superar las condiciones adversas en que ha vivido, aprenderá de ellas y superará estas condiciones para lograr su desarrollo.

Durante la adolescencia, entre los once y diecinueve años, se da la búsqueda de la identidad; el menor de edad quiere responderse a la pregunta: ¿quién soy?, y así contribuye a trazar sus proyectos de vida y actúa en consecuencia.

La búsqueda de la identidad se da a lo largo de toda la vida y, según Erik Erikson (1950, citado en Papalia y Wendkos, 1998), es un esfuerzo por lograr el sentido de sí mismo y un proceso que contribuye a fortalecer el ego del adulto.

"La tarea central de la adolescencia (...) es resolver el conflicto de identidad frente a confusión de la identidad; es decir, convertirse en un adulto único con un rol significativo en la vida" (1968, citado en Papalia y Wendkos, 1998: 601).

En materia de adopción, la inquietud sobre quiénes y cómo serían los padres biológicos se da en esta etapa, porque, con independencia de cómo fue la llegada del niño a su núcleo familiar, para cualquier persona es importante conocer de dónde viene, para en cierta forma poder partir de esta información y proyectarse al futuro.

Dentro de la socialización del adolescente, también se encuentran los temas como género, homosexualidad, embarazo en adolescentes, delincuencia, amistad, entre otros.

Cabe destacar que estas relaciones dependen del lugar y la cultura en que se desarrolle el niño, por lo que cualquier tipo de conclusión a la cual se pueda llegar dependerá de los rasgos culturales de la región.

Es bueno destacar también que, aunque la creación del vínculo afectivo se genera en los primeros años de vida, gracias a adecuados procesos de resiliencia y acompañamiento, se puede lograr cambiar el tipo de vínculo generado entre dos personas, lograr un apego de mayor calidad y contribuir así a un sano desarrollo.

Esto quiere decir que las condiciones de vida a que estuvo expuesta la persona durante su infancia no son determinantes de su personalidad si se enfrenta a experiencias que le permitan sanar y recuperarse de las vivencias traumáticas o negativas, lo que queda representado en el concepto de resiliencia.

La aseveración anterior no quiere decir que el niño, la niña o el adolescente no sea capaz de sobrellevar las condiciones traumáticas a que fue expuesto, como maltrato, abandono, violencia y abuso, y reponerse de ellas; sin embargo, requerirá ciertos procesos que lo hagan superarlo y seguir adelante, lo cual se denomina resiliencia.

Importancia del desarrollo del apego y el vínculo afectivo en el niño

El vínculo afectivo y el apego son dos aspectos fundamentales en el desarrollo del niño, toda vez que el tipo de relaciones que en el futuro lleguen a entablar con sus iguales y superiores depende de la calidad con que se desarrollen.

En diferentes espacios se habla de la creación del vínculo afectivo y del apego, como sinónimos; sin embargo, aunque son términos muy parecidos y están estrechamente relacionados, es importante señalar que el vínculo afectivo se da antes que el apego, y que influye en el tipo de apego que presente la persona.

Se entiende por vínculo afectivo al "enlace básico de confianza entre el niño y su cuidador, principalmente su madre. Se desarrolla por la repetición, especialmente durante los primeros seis meses de vida" (Parrondo, 2004: 16).

Esto es, el niño tiene una necesidad, llora, se enoja, el padre, o el cuidador, se acerca para descubrir qué es lo que necesita, satisface su necesidad y el niño se relaja, sintiéndose seguro y confiado de que se satisfacen sus necesidades (Parrondo, 2004).

A una edad más avanzada, el niño empieza a encontrar límites en sus acciones de la siguiente manera: acción del niño, límite del adulto, frustración del niño y el adulto reafirma su intención de mantener la seguridad del niño; así el niño desarrolla credibilidad en el adulto y en los límites (Parrondo, 2004).

El apego es el resultado de los ciclos antes expuestos; a diferencia del vínculo, que hace referencia a la confianza, este se relaciona con el afecto, y se define como "la relación con una persona específica, dominada por el intercambio de afectos" (Parrondo, 2004: 17).

Para Bowlby (1982, citado en Parrondo, 2004: 17) el apego es "el lazo afectivo entre dos personas, inicialmente el niño y la madre; este lazo se convierte en una representación interna de cómo el niño puede crear relaciones con el mundo".

Por ello, el vínculo afectivo y el apego se diferencian en el orden en que se van presentando:

El vínculo afectivo que existe entre dos personas no es algo que surge de pronto, sino que se trata de un proceso que se va

construyendo poco a poco. A lo largo del tiempo, los momentos compartidos entre dos personas, sobre todo si son positivos, van haciendo surgir un lazo afectivo, al que llamamos apego; es el vínculo de apego el que hace que esas personas tiendan a querer mantenerse en proximidad y a manifestarse mutuamente el cariño de manera espontánea (Barajas, *et al.*, 2001: 163).

El vínculo afectivo es la manera en que la persona se relaciona con su entorno; en el caso de los niños, primero que todo se da con la madre, o con su cuidador principal.

Esta relación va evolucionando con el paso del tiempo y brinda al menor de edad la capacidad de discernir entre las diferentes personas a aquella que satisface sus necesidades. El tipo de relación y de confianza que entable con sus cuidadores dependerá de la respuesta que reciba de ellos.

Según Bowlby, el niño tiene una "predisposición biológica" (citado en Schaffer, 2000: 165) para desarrollar un vínculo con sus cuidadores y está capacitado para que, gracias a diferentes medios, como llanto y seguimiento, generar en su cuidador respuestas que satisfagan sus necesidades, como la alimentación y la supervivencia.

Según Bowlby (1998: 274), "existen pruebas evidentes de que, en un ambiente familiar, la mayoría de los bebés de alrededor de tres meses ya reaccionan de manera diferenciada a la madre y de modo distinto a las demás personas", lo que se puede denominar como conducta de apego.

Hasta antes de cumplir el primer año de vida (generalmente entre los dos y los seis meses) e incluso durante el segundo año, el niño ha desarrollado el apego hacia su cuidador principal, por lo general la madre, cuyas conductas giran alrededor de ponerse feliz cuando la madre está cerca y llorar cuando se aleja, o incluso utilizar otros recursos como la risa y balbuceo.

Ya a los seis meses, un niño apegado responde a las interacciones con sus padres y puede llegar a iniciarlas (Parrondo, 2004); de los seis a los siete meses, presenta ansiedad ante los extraños, lo cual, aunque pareciera negativo, realmente es positivo en su desarrollo, ya que está aprendiendo a discernir, entre las diferentes personas, la actitud que tomar ante ellas.

De igual manera, a los nueve meses, los niños buscan o se aferran más a la madre cuando se sienten alarmados ante la presencia

de algún extraño (Bowlby, 1998), incluso, la ansiedad antes señalada, se empieza a convertir en miedo a ser separado de sus padres, externando su angustia mediante llanto, protesta y aferrarse a los padres (Parrondo, 2004).

Entre los diez y dieciocho meses, se da en el niño la etapa del descubrimiento, por lo que explora su entorno, volviendo siempre hacia sus padres, alejándose y retornando, para volver a irse incluso más lejos (Parrondo, 2004).

El final del proceso del apego se da entre los 24 y 36 meses, "con el logro de la constancia del yo y del objeto (...), (la primera) permite al niño experimentarse como una misma persona" (Parrondo, 2004: 18), mientras que la segunda es la imagen mental que tiene el niño de los otros, que percibe como personas accesibles.

Estas conductas ayudan a tranquilizar al niño, apaciguan su angustia por la separación (Parrondo, 2004); sin embargo, no todos los niños de hasta tres años llegan a desarrollar en el mismo periodo (entendiendo que puede haber algunas diferencias mínimas), evidencian retraso en el desarrollo y, en ocasiones, trastornos del apego.

Lo anterior también queda evidente según Bowlby, que propone las siguientes cuatro etapas (citado en Schaffer, 2000: 166) de desarrollo del apego:

Tabla 7
Etapas del desarrollo del apego

Nombre	Rango de edad (meses)	Características principales
1. Preapego	0-2	Respuesta social indiscriminada.
2. Apego en formación	2-7	Reconocimiento de las personas que conoce.
3. Apego bien definido	7-24	Protesta ante la separación; cautela ante los extraños; comunicación intencional.
4. Asociación corregida por los objetivos	24	Relaciones más bilaterales; los niños comprenden las necesidades de sus padres.

Mary Ainsworth (1964, citado en Papalia y Wendkos, 1998: 261) analizó las relaciones y el apego que va surgiendo de las relaciones del niño y su madre (en sus experimentos, pero también

se da con el cuidador principal por ausencia de la madre) y las dividió en tres tipos de apego o vínculo afectivo:

a. *Vínculo afectivo de seguridad*: estos niños, lloran o protestan cuando la madre sale y se ponen felices cuando regresa.
b. *Vínculo afectivo de evitación*: rara vez lloran cuando la madre se va y la evitan cuando regresa.
c. *Vínculo afectivo ambivalente o resistente*: se torna ansioso antes de que la madre se vaya, se alteran cuando se va y demuestran ambivalencia cuando regresa, pero a la vez lloran.

Hay un cuarto, propuesto por Main y Solomon (1986, citado en Barudy y Dantagnan, 2009: 167), que es el vínculo afectivo inseguro desorganizado, caracterizado por presentar comportamientos inconsistentes y contradictorios que mezclan las actitudes señaladas.

Según Barudy y Dantagnan (2009), el vínculo afectivo de evitación, el ambivalente o resistente y el inseguro desorganizado son estilos de apego disfuncionales, ya que las respuestas a los diferentes estímulos generan en el individuo conductas fuera de lo común.

Se debe señalar que la calidad del vínculo afectivo está determinada por la interacción entre el niño y el adulto que esté a cargo de su cuidado; esto es, se puede dar con alguien que no sea el padre o la madre biológica, siempre y cuando este vínculo sea de calidad.

Cuanto más seguro sea el vínculo afectivo de un niño con la persona encargada de su crianza, más fácil es para el niño dejar a ese adulto. Los niños que cuentan con una base segura no necesitan estar abrazados a sus madres. Esta libertad para explorar les permite intentar cosas nuevas, enfrentar problemas de varias formas y sentirse más tranquilos con lo desconocido. Las asociaciones entre el nivel del vínculo afectivo de un bebé y las características anotadas varios años después resaltan la continuidad del desarrollo y la manera como se vivieron experiencias importantes en varios dominios del desarrollo.

Estos efectos pueden persistir bastante después de nacer. A las edades de dos y tres años, los niños con vínculos afectivos de seguridad tienen más posibilidad de saber su propio nombre, al igual que su sexo y el de la madre. Entre los tres y los cinco años, son

más curiosos y competentes, se llevan mejor con otros niños y tienen mayor probabilidad de establecer amistades cercanas (Papalia y Wendkos, 1998: 265).

Las conductas descritas durante el primer año de vida, son muy similares a las presentadas hasta los tres años; sin embargo, con posterioridad a esta edad, el niño vuelve a presentar diferencias en las conductas de apego, como ser más capaz de aceptar la ausencia temporal de la madre y jugar con otros niños.

Asimismo, el niño va mostrando más confianza en figuras subsidiarias de apego, como los profesores y otros familiares que no sean la madre; sin embargo, en momentos de duda, miedo, o cuando alguna cosa no está bien, vuelve con su progenitor para protegerse y sentir que todo está bien, "así, durante toda la latencia de un niño normal, la conducta de apego sigue siendo una parte muy importante de su vida" (Bowlby, 1998: 283).

Durante la niñez intermedia y la adolescencia, las ventajas de un vínculo afectivo fuerte continúan; por ejemplo; en niños entre diez y once años, aquellos con historiales de seguridad muestran mejores resultados para hacer y mantener amigos, y para actuar en grupo, que aquellos con vínculo de evitación (Papalia y Wendkos, 1998).

En la adolescencia, el vínculo entre el hijo y los padres cambia; "otros adultos comienzan a tener, para él, igual o mayor importancia que los padres, y el cuadro se completa con la atracción sexual que empieza a sentir por compañeros de su misma edad" (Bowlby, 1998: 283).

De igual manera que en la vida adulta, durante la adolescencia las conductas de apego se pueden dirigir hacia otras personas, grupos e instituciones fuera de la familia, como la escuela, el trabajo, la universidad, que se pueden convertir en figuras subsidiarias o principales de apego (Bowlby, 1998).

En adolescentes entre los catorce y quince años, aquellos con historial de seguridad, con un apego sólido, tuvieron mayor salud emocional, autoestima, resistencia en su ego y competencia con sus compañeros, además de puntaje alto en "capacidad para ser vulnerable", la cual midió apertura a sus sentimientos (Papalia y Wendkos, 1998).

Sin embargo, no todos los niños presentan la misma calidad de apego, y pueden presentar trastornos del apego causados por diferentes aspectos.

Cuando al niño no se le satisfacen todas sus necesidades, o cuando no encuentra respuesta a sus estímulos, su proceso de socialización puede desarrollar trastornos en el apego.

Las causas, según Parrondo (2004: 19), son múltiples: depresión posparto, maternidad adolescente, adicciones maternas, pérdida de la familia, hospitalización del niño, abandono, maltrato, negligencia, abuso, entre otros.

Se presenta un trastorno del apego, debido a que el niño no ve satisfechas sus necesidades ni por la misma persona, ni cuando presenta alguna acción para que lo satisfagan, lo cual le genera temor, por no saber si alguien atenderá su solicitud, y entiende al mundo como un lugar inseguro y amenazante (Parrondo, 2004).

Por lo anterior, es preciso señalar la gran importancia que tiene para el niño tener una figura de apego sólida, independientemente de que sea con la madre o con un cuidador principal, ya que es fundamental que le genere esa confianza básica que le servirá en su momento para desenvolverse con sus pares y en otros entornos fuera de la familia.

En este sentido, los niños, las niñas y los adolescentes que viven en instituciones en situación de desamparo familiar pueden ver afectada su capacidad de establecer un vínculo afectivo seguro, y desarrollar en su mayoría un trastorno de apego como el de evitación, ambivalente e inseguro, causado por la falta de entornos favorables, como es la falta de un cuidador principal, toda vez que suele ser atendido por un cuidador que divide su atención entre varios niños y varias actividades, lo que le impide la generación de un vínculo afectivo sólido, con tiempo y atención de calidad, que contribuya a un sano desarrollo del niño, en especial de los bebés, cuyas experiencias vividas en materia de apego durante los primeros dos años de vida serán fundamentales para su desarrollo posterior.

Algunos síntomas que puede presentar un niño con trastorno del apego son (Parrondo, 2004): afecto indiscriminado hacia los extraños, demandas inadecuadas de atención, dificultad de respuesta en situaciones de ira y dolor, poco control de impulsividad, retraimiento, conductas autodestructivas, con los objetos y

con los demás, crueldad hacia los animales, trastornos del sueño, dificultad para relacionarse con sus pares, mentiras, falta de razonamiento, retrasos en el aprendizaje, patrones de lenguaje anormales, entre otros.

Es importante recalcar que, independientemente de las vivencias de la persona, es posible sobrellevarlas y en su momento recuperarse de ellas, siempre y cuando se tenga el entorno y el apoyo adecuados para hacerlo, lo cual se llama resiliencia, aspecto que se considera fundamental entre niños, niñas y adolescentes que han vivido situaciones traumáticas, como lo serían los que viven en instituciones privados de cuidados familiares y que en su momento fueron víctimas de delito.

Institucionalización infantil como medida de protección

Tal como se ha señalado en varias ocasiones, el hecho de que haya niños, niñas y adolescentes víctimas de delito que viven en instituciones es la consecuencia de una medida de protección a su integridad por parte del Estado, cuando en su núcleo familiar se les han vulnerado, o se les continúan vulnerando, sus derechos.

Sin embargo, esta medida de protección puede llegar a ser dañina, generalmente por los periodos prolongados e indeterminados de institucionalización y por la falta de un acompañamiento personalizado y adecuado a sus vivencias anteriores (delitos de los que fue víctima) y que le permita desarrollar procesos de resiliencia para recuperarse.

Un esbozo de lo que se podría definir como institucionalización es la:

> Acción por medio de la cual se le da la protección integral necesaria a los menores de cero a dieciocho años de edad, de ambos sexos que carezcan de medios para recibir la educación intelectual y social, que necesiten afecto o no tengan forma de satisfacer las necesidades básicas debido a que sus padres estén muertos o que, teniéndolos no les pueden ayudar en su sostenimiento, es decir que los niños estén en completo desamparo (Salas, 1991, citado en CdEA, 2009a).

Dicha definición se considera incompleta, debido a que no incluye ni diferencia a los niños, las niñas y los adolescentes que fueron víctimas del delito de aquellos que tienen padres que no les pueden dar el sustento y atención adecuados y que los institucionalizan voluntariamente.

Entonces, se define la institucionalización como el periodo indeterminado que, como medida de protección del Estado, pasa un menor de edad en una institución cuando en su familia existen situaciones adversas que vulneran sus derechos, como abandono, abusos, omisión de cuidados y, en general, circunstancias desfavorables para su sano desarrollo, por lo que requieren que se les resuelva su situación jurídica, sea para reintegrarlos a su familia de origen, sea para ser entregado en adopción, buscando garantizar su desarrollo y la protección a sus derechos a vivir y crecer en un núcleo familiar.

El hecho de que el sujeto viva todo el tiempo de la infancia y adolescencia, o parte de él, en una institución puede llegar a desarrollar afectaciones en su conducta y su personalidad, aspectos que no se presentan en aquellos menores de edad que se desarrollan en un núcleo familiar estable, independientemente de que sea con la familia nuclear o con la extensa.

Autores como René Sptiz (1969), Ana María Dubaniewicz (1997) y el Centro de Estudios de Adopción (CdEA, 2008, citado en Morales, 2011) señalan características como hospitalismo,[33] neurosis, psicosis, pérdida del vínculo afectivo, de la identidad, desvalorización, entre otros, como consecuencias de la institucionalización.

33. En 1945, René Spitz publicó un estudio sobre lactantes, bebés de 0 a 24 meses que vivían en una institución superpoblada debido a que sus madres no se podían hacer cargo de ellos y los privaban también de un cuidador, además de la madre. Los niños se encontraban prácticamente todo el tiempo en una cuna (sueño y vigilia) y con prácticamente contacto nulo con los brazos de sus cuidadores, y se encontró una tasa elevada de mortalidad. A las condiciones psicológicas en que se encontraban las denominó hospitalismo, producto de no tener un vínculo afectivo con ninguna persona. Entre las características que presentaban los bebés con dicho diagnóstico se encuentra: retardo del desarrollo corporal, de la habilidad manual, de la adaptación al medio ambiente, del lenguaje; disminución de la resistencia a las enfermedades; marasmo y muerte.

Asimismo, el trabajo realizado por Carmen Barajas y otros (2001) profundiza y divide en diferentes áreas el desarrollo y sus afectaciones como: físico y motor, intelectual y lingüístico, afectivo y emocional y social y escolar las características que pueden llegar a manifestar aquellos niños que han permanecido en alguna institución durante algún tiempo de su vida.

Cabe aclarar que no todas las características que se presentarán a continuación pueden ser desarrolladas por todos los niños; por el contrario, son aspectos que se deben considerar, pues, al vivir en una institución, el niño los puede llegar a desarrollar (Barajas, *et al.*, 2001).

De hecho, estas posibles consecuencias dependen también de las diferentes vicisitudes a se encuentren expuestos, según Gaudencio Rodríguez, psicólogo experto en el trabajo con niños, niñas y adolescentes privados de cuidados familiares (2012):

a. La falta de cuidadores, de cuidadoras, además de la común rotación por las condiciones laborales (generalmente sueldos bajos) impide ofrecer a niños, niñas y adolescentes la oportunidad de vincularse con una persona específica, o con un cuidador principal.
b. Las fechas especiales y los cambios en la vida del personal: por ejemplo, el día del padre, de la madre, la navidad y los fines de cursos, son días de suma relevancia para estos niños, pues no tienen una familia a quien festejar ni una persona en quien apoyarse, ya que los cuidadores son sus cuidadores, pero no son su familia.

   Otro aspecto importante son cambios en la vida del personal, como matrimonio, vacaciones e incapacidad por maternidad, debido a que los niños creen que se les va a querer menos, que ya no volverá el cuidador o la cuidadora o que, como otras personas, también se fue.
c. Relación con sus pares: en materia de duelos y despedidas de sus iguales; esto es, cuando son reintegrados a su familia, entregados en adopción, o cambiados de casa hogar por su perfil; los que se quedan sienten inseguridades y necesitan llevar un proceso de duelo, pues se ha ido un compañero.
d. Nuevos ingresos: cuando llega un nuevo niño, independientemente de la causa, remueve en sus compañeros duelos ante-

riores y hechos de historias pasadas, pues recuerdan incluso cuando ingresaron a la casa hogar, aspectos que muchas veces, de no haber tenido un acompañamiento adecuado, continúan siendo dolorosos y causando inseguridades en el niño.

Debido a estos hechos, el niño puede presentar en su desarrollo algunas consecuencias de la institucionalización (Barajas, *et al.*, 2001: 30-42):

Tabla 8
Efectos y características que puede llegar a presentar un NNA institucionalizado

Efectos	Características presentadas
Efectos en el desarrollo físico y motor	• Enanismo por deprivación afectiva que se puede presentar en aquellos niños que a pesar de que en la institución se les brinde una dieta adecuada para resolver sus problemas de desnutrición, el síndrome se asocia a la necesidad de que el infante requiere un entorno afectivo estable, lo que exige una persona con quien desarrollar un apego estable. • El maltrato que pudieron haber sufrido antes de la institucionalización puede provocar lesiones cerebrales, discapacidad psíquica y originar retrasos en el desarrollo físico y motor. • Mayor propensión a contraer enfermedades crónicas, dificultades de coordinación psicomotriz y rapidez en la ejecución de tareas.

Efectos	Características presentadas
Efectos en el desarrollo intelectual y lingüístico	• Los niños institucionalizados y adoptados tras un periodo en una institución tienen niveles evolutivos intelectuales y lingüísticos inferiores a los correspondientes a su edad, debido a la posible desnutrición sufrida, la falta de cuidados médicos y las agresiones físicas o psíquicas que dificultan la madurez neuropsicológica. • La carencia de estimulación ofrece poca posibilidad de desarrollar pontencial intelectual y lingüístico al menor. • En los niños entre los cuatro y siete años el retraso lingüístico se puede manifestar por un habla infantilizada, difícil de comprender, y un uso inadecuado de palabras y frases incompletas. • Pueden presentar mutismo (no uso del lenguaje oral), que es un trastorno de tipo afectivo que se origina no por déficit en la adquisición del lenguaje, sino por factores como frustraciones, traumas psíquicos, temores y problemas de comunicación. • Escasa capacidad para prestar atención y concentrarse en tareas que niños de edad similar logran con facilidad. • En niños entre los ocho y doce años presentan un vocabulario muy restringido y la utilización de oraciones con estructuras muy sencillas. • Déficits sociocognitivos, como el hecho de considerar que lo que les ocurre siempre es por causas externas, culpando a otros de sus propias carencias o problemas, inadecuado reconocimiento de los sentimientos de los demás, debido a la dificultad para situarse en la perspectiva de los otros cuando la propia es distinta.
Efectos en el desarrollo afectivo y emocional	• Presenta inestabilidad y desconfianza afectivas que le producen sentimientos de inseguridad e ira frente al entorno en que se encuentra. • Suele formar vínculos afectivos inseguros con tendencia a la evitación, apatía y ansiedad ante la supuesta figura de apego. • Ansiedad y desconfianza hacia los demás. • Irritable e insensible ante ciertas situaciones afectivas, con problemas de sueño, pesadillas, enuresis (no control de esfínteres). • Baja autoestima y autoconcepto pobre y poco eficaz. • Puede presentar signos de trastorno emocional, como depresión, ansiedad, fragilidad emocional, conductas de como balancearse, chuparse el dedo, golpearse a sí mismos, entre otros. • Aquellos que sufrieron abuso sexual, cuando son más conscientes de ello, comienzan a sentir odio contra el padre o la persona que abusó de él y autoestimulación contra el otro progenitor que no lo protegió, además de sentir culpa por su situación.

Efectos	Características presentadas
Efectos en el desarrollo social y escolar	• El niño que llega por maltrato a la institución, lejos de aprender conductas prosociales, ha aprendido formas de actuación social no adaptativas y que crean conflicto en sus interacciones. • De cero a tres años suelen presentar falta de respuesta a estímulos sociales como voces humanas, rostros y contacto físico, y aparecen como apáticos, pasivos e inertes a las diferentes interacciones; no manifiestan reacciones normales a la separación de un adulto y tienen un apego evitativo pues han aprendido a no esperar cuidados. • En sus relaciones con sus iguales y en la escuela exhiben estrategias agresivas, como amenazas al compañero, golpes, insultos, etc., ya que tienden a resolver de forma rápida y efectiva lo que quieren, sin plantear respuestas alternativas y más positivas; algunos se vuelven incapaces de resolver sus conflictos. • Inmadurez, poca reciprocidad en interacciones de juego; no respetan turnos, quieren imponer su voluntad, juegan en solitario y juegos propios de edades inferiores. • Cuando han sido víctimas de abusos sexuales pueden presentar verbalización sexual desinhibida propia de edades superiores, conductas de autoestimulación, excesiva curiosidad por temas sociales, sexuales, etcétera.

Fuente: Barajas, *et al.*, 2001: 30-42.

Las repercusiones de la institucionalización pueden ser múltiples, los efectos de la separación del niño de su hogar, o el hecho de que viva en una institución, también le acarrean a largo plazo consecuencias, como el desarrollo de un carácter insensible, con incapacidad de establecer lazos duraderos con otras personas; en ocasiones parecieran niños muy maduros, pero cuando se intima con ellos muestran que no tienen capacidad de desarrollar mecanismos de empatía y retroalimentación, son fríos y pueden llegar a posicionarse como retadores (Rodríguez, 2012).

Según la jefa de Adopciones del Cabañas, Carmen Leticia Alba (2012), con 40 años de experiencia de trabajo con NNA institucionalizados, expresa que en las casas hogar "los estímulos, su vocabulario, su lenguaje, son cosas que sí tienen que estar en espera de mejores condiciones", que son consecuencias de la institucionalización.

Estas consecuencias se resumen, según Bowlby (1952, citado por Rodríguez, 2012), "ante la falta de cuidado materno, el desarrollo casi siempre se retrasa —física, intelectual y socialmente—, y pueden aparecer síntomas de padecimientos físicos y mentales".

Si se traen a colación los síntomas que pueden presentarse cuando el niño tiene algún trastorno del apego, se puede concluir que algunas de las repercusiones de la institucionalización son los trastornos en el apego de los niños que viven en ellas, lo cual depende, en su mayoría, de los cuidados y experiencias vividas durante los primeros tres años de vida.

En resumen, se puede definir al niño institucionalizado como el resultado de:

> (...) la interacción de dos bloques de variables íntimamente relacionadas. Las estructurales, definidas por una grave deprivación social y económica, y las familiares, probablemente consecuencia de las anteriores y entre las que hay que destacar el alcoholismo y la drogadicción, la negligencia física y psíquica, los altos índices de violencia y malos ejemplos, la enfermedad mental o física, la delincuencia y la prisión y la desaparición voluntaria o por fallecimiento de uno o ambos padres. Su influencia afecta negativamente al niño, que manifiesta una baja autoestima y, en estrecha conexión, elevados índices de hiperactividad, desconfianza y agresividad en las diferentes situaciones sociales y escolares (Musitu, Clemente, Escarti, Ruipérez, y Román, 1990: 247).

De hecho, el vivir en una institución, la mayor privación en el niño, la niña y el adolescente es que no tiene la suficiente interacción con una figura materna:

> Con una figura que proporcione esos cuidados en específico, no importa que la institución sea la más bonita, las instituciones con mejor infraestructura, si no tiene la posibilidad de un vínculo personal suficiente en cantidad con posibilidad para comprometerse para un apego con estos niños, entonces el niño está en riesgo (Rodríguez, 2012).

Por ello, resulta fundamental que las acciones dirigidas a los NNA privados de cuidados parentales tiendan a la desinstitucionalización, mediante la reintegración, la adopción o bien mediante hogares sustitutos o acogimiento familiar, para que el niño se encuentre en condiciones de superar la adversidad a la que ha estado expuesto.

En este sentido, y para lograr su recuperación, vale la pena analizar el término resiliencia que es la "capacidad del acero para recuperar su forma inicial a pesar de los golpes que pueda recibir

y a pesar de los esfuerzos que puedan hacerse para deformarlo" (Martínez y Vásquez-Bronfman, 2006: 30).

Este término es utilizado en materia de desarrollo humano como la capacidad del individuo para afrontar, sobrellevar dificultades y salir delante de las adversidades a que ha sido expuesto.

Un concepto más detallado señala que es la capacidad que tienen los seres de reaccionar y recuperarse ante situaciones adversas o en extremo traumáticas, y salir fortalecidos, para afrontar creativa y optimistamente la vida (Montoya, 2011).

Resiliencia es una capacidad esencialmente humana y universal, dinámica, e involucra la totalidad de la persona; es decir su espiritualidad, sus sentimientos, sus experiencias y sus cogniciones (Montoya, 2011).

Hoy en día se sabe que los niños y, en general, todos los seres humanos, son capaces de reaccionar ante las diversas desgracias que los agreden (sociales, familiares, físicas, etcétera), son capaces de reconstruirse y de rehacer sus vidas. Ya nos hemos referido a la resiliencia como proceso, un tejido que cada resiliente teje y vuelve a tejer él mismo en el transcurso de su vida (Cyrulnik, 1989), así como a las diferentes desgracias que ha de poder afrontar y superar (Martínez y Vásquez-Bronfman, 2006: 84).

Es importante enfatizar que la resiliencia no es un proceso natural, ni mucho menos aislado; de hecho, se entiende como:

> Un proceso, de un conjunto de fenómenos armonizados en que el sujeto se cuela en un contexto afectivo, social y cultural. La resiliencia es el arte de navegar en los torrentes. Un trauma ha trastornado al herido y le ha orientado en una dirección en la que le habría gustado no ir (...) el resiliente ha de hacer un llamamiento a los recursos internos que se hallan impregnados en su memoria, debe pelearse para no dejarse arrastrar por la pendiente natural de los traumas que le impulsan a correr mundo y a ir de golpe en golpe hasta el momento en que una mano tendida le ofrezca un recurso externo, una relación afectiva, una institución social o cultural que le permita salir airoso (Cyrulnik, 2008: 212 y 213).

Para lograrlo, es importante contar con el acompañamiento de redes de apoyo y entornos adecuados , en los que la persona logre ser consciente de su situación y ponga en práctica elementos de personalidad que la fortalezcan.

De hecho, algunos factores que inciden en los procesos de resiliencia pueden ser el encuentro con personas significativas: profesores, entrenadores, escritores, etc., personas que hayan transmitido la posibilidad de salir adelante (Cyrulnik, 2008).

Resulta fundamental recalcar que "la resiliencia no es ni una vacuna contra el sufrimiento, ni un estado adquirido e inmutable, sino un proceso, un camino que es preciso recorrer" (Paul Bouvier, s/f, citado en Cyrulnik, 2008: 215).

Por todo lo anterior, se considera fundamental la función que cumple la resiliencia en el desarrollo del niño institucionalizado en situación de desamparo familiar que podría ser candidato de adopción, no solamente para aquellos que se van en adopción para lograr su plena integración a la familia adoptiva y en sí la adaptación mutua de ambas partes, sino también para los que, por algún motivo, no pueden ver restituido su derecho a vivir y crecer en familia y deben continuar en la casa hogar.

Estos procesos cobran particular relevancia también porque de su éxito dependerá en su momento la clase de vínculos que logre crear el niño con sus similares y superiores, quienes regirán su accionar social.

Para lograr la restitución de derechos de los NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar, es necesario que se planteen políticas públicas y prácticas que beneficien a este sector.

Se entiende por política pública a los:

> Programas de acción gubernamental que buscan la concretización de los derechos establecidos en los principios constitucionales, de conformidad con una perspectiva de derechos humanos, y que, desde el punto de vista de la norma jurídica, se legitiman mediante directrices (Jiménez, 2007: 42).

Las políticas públicas son el medio para poder cumplir y respetar los derechos humanos, ya que existen las ideas y los compromisos en diferentes ámbitos, como las legislaciones nacional, internacional y local; sin embargo, para que se puedan llevar a la práctica, se necesita la implementación de políticas públicas.

Esto queda manifiesto en los elementos que deben contener las políticas públicas en derechos humanos, que también presentan características propias de todas las políticas, como contenido,

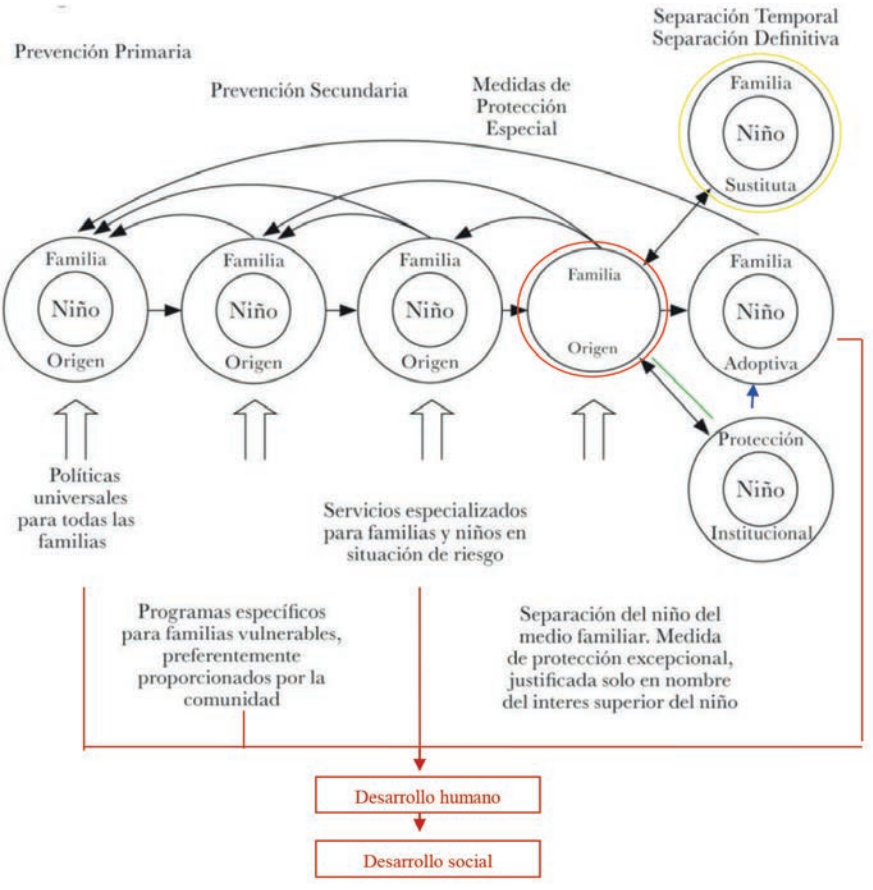
programa, orientación normativa, factor de coerción y competencia social (Mény y Thoenig, 1992, citados en Jiménez, 2007); esto es, las acciones para poner en práctica la teoría.

Lo anterior permite abonar y complementar la definición de política pública con la planteada por María das Graças (citada en Pilotti, 2006: 36):

> (política pública es) como un conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencias de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.

El siguiente esquema (ilustración 2) es un integrado para la protección integral del niño (Pilotti, 2001, citado en Pilotti, 2006: 42), que refleja que la adopción es una opción de conformar una familia que, al igual que el resto de las familias, requiere políticas públicas adecuadas para respetar, restituir y satisfacer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentran en un entorno en el cual se están vulnerando sus derechos, así como prácticas de fortalecimiento familiar, tanto en el ámbito biológico como en el adoptivo.

Ilustración 2
Sistema Integrado de Bienestar Infantil
para la Protección Integral del Niño



Fuente: Pilotti (2001, citado en Pilotti, 2006: 42) y adecuaciones propias en color.

Este esquema explica cómo deberían ser las acciones dirigidas a los NNA para respetar y restituir sus derechos; en este caso, el más importante es vivir y crecer en familia, lo cual repercutirá en su desarrollo integral, ya que brinda grandes beneficios para su persona.

El modelo está basado tanto en el enfoque de derechos como en la Convención (1989), por enfatizar la necesidad de establecer políticas universales dirigidas a la familia, y otras, cada vez más especializadas, a aquellas en condiciones vulnerables y en situación de riesgo para brindar a la familia de origen herramientas para fortalecerla y para que, a su vez, la familia pueda contener en su núcleo a los NNA y se evite su institucionalización.

Estas acciones de fortalecimiento deben tender a prevenir[34] la separación del NNA y su posterior ingreso a una institución, el que siempre deberá darse como medida de protección justificada en el interés superior del niño, y no debería de ser por tiempo indefinido.

En el penúltimo círculo se considera a la familia adoptiva, uno de los argumentos más fuertes de esta publicación, que la considera, al igual que los otros tipos, como una familia;[35] por lo tanto, merece ser atendida, fortalecida y promovida mediante acciones que tiendan a su conformación y consolidación.

De igual manera, el esquema en esta parte evidencia que la separación como medida de protección se tiene como última opción, ya que la prioridad es que el niño permanezca en su familia de origen, que puede ser con la extensa: abuelos, tíos y hasta el cuarto grado de parentesco; de no ser posible, se coloca la adopción en la familia.

Con posterioridad a ello, (adecuación propia) muestra la necesidad de liberar la situación jurídica de los NNA y la búsqueda para ellos de una familia idónea capaz de brindarles el entorno que necesitan para su desarrollo.

---

34. Esta prevención hace referencia a los siguientes hechos: asegurar que el nivel de ingresos de los jefes de familia puedan satisfacer y hacerse cargo de las necesidades fisiológicas, psicológicas, materiales y de recreación de sus hijos. También se deben implementar acciones de prevención de violencia intrafamiliar para que esta no sea una causa de separación del núcleo familiar como medida de protección a NNA.
35. Cabe recalcar que los tipos de familia considerados en este trabajo son aquellos que se pueden conformar de acuerdo con el Código Civil del Estado de Jalisco (1995): familia tradicional monoparental y la adoptiva que se integra a alguno de los dos grupos señalados, en dependencia de los adoptantes (solteros o en matrimonio).

El círculo de la familia sustituta (marcado con línea amarilla) es un aspecto de la Convención que no se puede cumplir en la entidad,[36] ya que la figura no está contenida en la legislación.

36. La Convención (1989) establece para los NNA institucionalizados como primera opción la reintegración familiar y cuando no sea posible, la adopción seguida por los hogares sustitutos y por último, la institucionalización hasta su mayoría de edad.

Capítulo 3. ¿Qué hacen y qué dicen las instituciones?

El tema de la institucionalización de NNA en situación de desamparo familiar que podrían ser candidatos a adopción en Jalisco gira en torno a múltiples factores entrelazados que muestran cómo las prácticas implementadas en la materia entre los años 2008 y 2012 no han sido suficientes, ya que el número de menores de edad sin cuidados parentales continúa incrementándose, y no así el de los integrados en una familia adoptiva.

A partir de este momento se analizan las prácticas y los discursos de los diferentes actores involucrados en el tema, que se resume respondiendo a las siguientes preguntas: ¿qué hacen, qué dicen que hacen y, según la ley, qué deberían hacer?

Se debe destacar que en Jalisco, de 2008 a 2012, el tema de la adopción y la institucionalización de NNA en situación de desamparo familiar cobró gran relevancia, debido a que se hicieron públicas presuntas irregularidades que denunciaban al CEF de tráfico de menores de edad, procedimientos inadecuados de adopción, prohibición para ver a los hijos, asignaciones poco transparentes de niños a adoptantes, privilegio de adopciones internacionales por encima de las nacionales, número no actualizado de niños que viven en instituciones y de los que podrían ser candidatos a adopción, cambios de casa hogar sin preparación del niño, falta de reglamento del CEF, etcétera.

En este sentido, a partir de los testimonios recabados a través de entrevistas semiestructuradas, de las recomendaciones que la CEDHJ[37] emitió en torno al tema, de las notas y reportajes publicados por

37. Del 2008 al 30 de junio de 2012, la CEDHJ, documentó doce recomendaciones: en 2012: 18/2012. En 2011: 60/2011, 57/2011, 53/2011, 37/2011, 24/2011, 13/2011, 10/2011 y 09/2011. En 2009: 34/2009 y 10/2009. En 2008: 3/2008.
En el anexo 1 se presenta una tabla que sintetiza el contenido de las recomendaciones en cuestión.

medios de comunicación locales y nacionales,[38] de observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, respecto del III Informe de México sobre Niñez (2006),[39] los cuales, de acuerdo con su alcance, han documentado las prácticas en la materia, poniendo énfasis en los compromisos internacionales asumidos por México al ratificar la Convención (1989), en la que se obligó a respetar y restituir los derechos de todos los NNA.

Niños, niñas y adolescentes (NNA) que viven en instituciones

La problemática del niño, la niña y el adolescente que viven en instituciones y que podrían ser candidatos a adopción tiene diferentes aristas y actores públicos y privados involucrados, cuyas prácticas u omisiones han incidido directamente en vulnerar el derecho a crecer en familia y, por ende, ellos continúan viviendo privados de cuidados parentales.

Esto se resume en que no existe una ágil restitución de derechos y los procedimientos son tardados; la desinformación y la falta de capacitación del personal involucrado en el tema son un factor determinante que impide velar por el interés superior de los NNA.

Uno de estos actores son las casas hogar, mayoritariamente asociaciones civiles privadas, que, aunque en teoría coadyuvan con el Estado para servir como sistema de protección para aquellos niños que son retirados de su familia, en la práctica demuestran deficiencias y omisiones en su actuar, y van en contra de los derechos de quienes buscan proteger.

En voz de sus representantes en diferentes foros,[40] la principal problemática radica en los escasos recursos económicos para ope-

38. Entre los que se encuentran: Milenio Jalisco (antes Público), Radio UdeG, *Gaceta Universitaria, Excélsior*, TV Azteca, Televisa, entre otros.
39. El primer informe después de la ratificación de la Convención se realizó a los dos años; posteriormente, la obligatoriedad es que sea cada cinco años. Los informes deben prepararse para indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten el cumplimiento de la Convención.
40. Entre el año 2008 y 2012 se han realizado varios foros de diferentes temáticas dirigidos a las casas hogar como capacitaciones, por parte de Procuraduría Social (cada año), el foro "Menores institucionalizados, realidades y compromisos" (marzo de

rar, lo cual acarrea como consecuencia el encontrarse rebasadas estas casas hogar por la sobrepoblación, la no especialización en determinado sector, la falta de capacitación y de personal especializado para atender al menor de edad bajo su custodia y para evitar, en la medida de lo posible, repercusiones de la institucionalización ya mencionados.

Se percibe que la casa hogar tiene voluntad para trabajar, no así las condiciones y los conocimientos necesarios para cumplir con su cometido, los que debería tener antes de iniciar sus operaciones. Por ejemplo, deberían conocer que deben llevar un expediente con el historial del niño, donde se registre cómo llegó, quién lo derivó (autoridad), averiguación previa, parte médico, o quién lo ingresó en la institución (ingreso voluntario), acta de nacimiento y certificados de estudios, entre otros documentos que permiten conocer la situación particular de cada uno para saber la manera de dar seguimiento a cada caso y ejercer, según su competencia, las acciones necesarias para ayudar en la resolución de la situación jurídica del niño.

Incluso esta problemática se podría evitar si antes de permitir la constitución de una asociación de esta naturaleza y el inicio de sus operaciones se la capacitara y se le hiciera saber todos los compromisos y obligaciones que asumiría al intentar coadyuvar con el Estado en la protección de los NNA en situación de desamparo familiar, toda vez que, para atender y satisfacer las necesidades de un sector vulnerado como lo son los NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar, se requiere mucho más que simple voluntad: se necesita personal capacitado y recursos económicos suficientes para solventar todas sus necesidades fisiológicas, psicológicas, emocionales, sociales, etcétera.

Por experiencia personal, algunos albergues no llevan expedientes, ni una bitácora de visitas que permita conocer cuándo se está incurriendo en delito de abandono (ingreso voluntario, sin visita en tres meses), o si la institución a la que se derivó el caso

2012), reuniones contra el Reglamento de Albergues (desde abril de 2012) en las cuales el principal argumento para no operar como deberían (tener expedientes, personal capacitado, instalaciones acordes al perfil de NNA que atienden, etcétera) es la falta de recursos económicos y de apoyo por parte del gobierno.

(ingreso por autoridad: CEF o consejos municipales e intermunicipales) está haciendo lo correspondiente para resolver su situación jurídica lo más pronto posible.

Ante ello, son las instituciones públicas involucradas (Procuraduría Social, IJAS y CEF) quienes señalan que existe poca capacitación y conocimiento de las casas hogar en cuanto a las obligaciones que deberían cumplir, con independencia de que la mayoría sea privada y no reciba apoyo del gobierno, que es su principal argumento.

Lo anterior, se refleja en la respuesta del encargado de Cárceles y Organismos Asistenciales de la Procuraduría Social, Cristián Saldaña, quien se desempeñó en el cargo hasta enero de 2012, y señaló que en ocasiones existe negligencia por parte de algunos directivos de casas hogar para dar lista a las autoridades de los casos de vulneración de los derechos de los niños bajo su custodia.

Esta falta de control en los expedientes también ha salido a relucir en diferentes recomendaciones que ha documentado y emitido la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ): 24/2011, 10/2011 y 13/2011, que señalan, entre otros actos, el abandono institucional en que ha incurrido el CEF con los menores de edad que le fueron derivados, pues dejaron a un lado sus asuntos y atentaron contra su interés superior al tenerlos por más tiempo viviendo en una institución, privados de cuidados parentales.

Sin embargo, este abandono institucional del que se responsabiliza al CEF por ser tutor institucional (encargado de resolver la situación jurídica) es compartido, toda vez que, aunque la CEDHJ no puede investigar a organismos privados,[41] las casas hogar, en estos casos Nacidos para Triunfar y Ríos en el Desierto, debió ha-

41. Al respecto, el maestro Fernando Zambrano (2012), coordinador de seguimiento a recomendaciones y conciliaciones de la CEDHJ, señala que no se pueden girar recomendaciones en este tema, a las casas hogar, ya que no son organismos públicos; además, "en sí la obligación de atender a este grupo vulnerable de menores que por alguna situación tienen que estar alejados de la familia, de sus padres y tienen que estar resguardados en un albergue. La obligación inicial es del Estado, desafortunadamente el Estado, y sin que esto suene a justificación, no ha podido o no ha tenido la visión para cumplir con esa obligación legal que se tiene, entonces, precisamente, aquellas instituciones particulares de alguna forma han coadyuvado a esta problemática pero, insisto y no es que las justifique a esas instituciones privadas que la mayoría de las ocasiones y de acuerdo a este diagnóstico que se hizo les falta mucho, les falta apoyo económico, desde recursos humanos, recursos materiales, infinidad de cosas".

ber buscado una estrategia de colaboración interinstitucional para dar seguimiento a cada caso de forma puntual.

Por ello, las casas hogar deben llevar un expediente con todos los datos del niño que se cuenten desde su ingreso, e ir incorporando más conforme se vayan obteniendo, así como también las visitas recibidas y su periodicidad, para tener las pruebas necesarias de algún posible abandono, o de los elementos necesarios para reintegrar al niño a su familia si fuera una opción viable.

Con lo anterior no se trata de quitar responsabilidades o eximir de ellas al CEF y a los consejos municipales e intermunicipales, sino, por el contrario, se trata de poner de frente un problema de falta de comunicación entre las instituciones públicas y privadas que representa consecuencias directas en el desarrollo del niño.

Este incumplimiento para llevar expedientes por parte de las casas hogar promueve la institucionalización según la jefa de Adopciones del CEF, Catalina Terán González (2012):

> Al no interponer las denuncias penales cuando tienen conocimiento de presuntos delitos cometidos en agravio de los menores de edad, como en el caso del abandono institucional, ya que en muchos casos tienen años en completo estado de abandono y personal de las casas hogar no dan parte a las autoridades competentes no obstante saber que es su deber y obligación.

Este problema de los expedientes incompletos es uno de los más recurrentes según el licenciado Cristián Saldaña, ya que en las visitas rutinarias que hace la Procuraduría Social se revisan y las observaciones giran en torno a la falta de documentos. Por ejemplo: no tienen el acta de nacimiento; cuando sí existe, se da una violación temporal al derecho a la identidad, ya que hay niños de los que la casa hogar no la tiene (no necesariamente porque no exista, sino porque no la tiene en ese momento el director o el albergue) "y eso dificulta que tenga derecho a programas sociales o acceso a la educación. En fin, le dificultan otra serie de derechos que si bien, en muchos de los casos va a la escuela, no le dan su certificado en tanto no tiene el acta (...) vulnerándose ese derecho de manera parcial" (2012).

Esto ocurre con independencia del tipo de ingreso, ya que en los voluntarios la casa hogar debería exigir a la familia los papeles ne-

cesarios para integrar el expediente, mientras que en los realizados por la autoridad, es esta quien debería entregar copia a la casa hogar y poner a disposición de la instancia administrativa correspondiente para que inicien las gestiones para resolver su situación jurídica.

En este sentido, cuando el ingreso es por autoridad, muchas veces no se entrega el expediente completo a la casa hogar, ya que, según la agente del Ministerio Público (MP), Verónica Zárate Villanueva (2012), que pertenece a la XIII Agencia Especializada de Menores Albergados y Asilos,[42] generalmente son urgencias, pero se le pide a la institución que los acepte, con el compromiso de conseguirlos para entregar e integrar el expediente completo, lo cual no siempre ocurre.

Ante esta problemática, no se puede afirmar que todas las casas hogar presenten la misma problemática; de hecho, hay prácticas, como las de la madre María de Jesús Méndez (2012), directora de la Villa Infantil Nuestra Señora de Guadalupe y Señor San José, que señala que, para contrarrestar la demora y evitar un abandono institucional, aplica estrategias simples de comunicación para estar al pendiente de cada caso, como lo es llamar para preguntar al CEF cómo va el asunto de cada niño a su cargo (todos los NNA bajo su custodia son ingresos por autoridad), para hacer que el personal esté más atento a ciertos expedientes.

Sin embargo, no siempre se consigue el mismo efecto, como señala la directora de Casa Hogar Kamami, Marcela López de la Peña (2012), quien en diferentes ocasiones ha solicitado al Consejo Municipal de Familia de Guadalajara, que es el encargado de los asuntos de las niñas bajo su custodia, que se le dé celeridad a la resolución de su situación jurídica.

En este sentido, los albergues también han implementado acciones para forzar a la autoridad a cumplir con su función en lo que respecta a la entrega de todo el expediente; por ejemplo, la directora de Kamami (López, 2012) señala que no recibe a ninguna niña si no

42. Agencia creada el 26 de marzo de 2012 para tener un control de albergados (menores de edad y ancianos) y como una manera de responder a las necesidades de los NNA víctimas de delito que necesitan protección y cuidados especiales para evitar que se sigan vulnerando sus derechos en el núcleo en que viven, así como también para especializar la atención ofrecida.

se le entrega: averiguación previa (copia), parte médico y oficio de derivación a la casa hogar y al consejo sea municipal o estatal.

El director educativo del albergue infantil Los Pinos, Gilberto García Hernández (2012), tras haberse encontrado con el problema de la falta de algunos documentos en los expedientes al momento del ingreso dice que:

> Hemos endurecido un poquito más nuestro proceso de ingreso. Y nosotros, si no hay una evaluación previa, no podemos aceptar al niño y también si no trae documentos pues tampoco, porque si no va a haber respuesta de las autoridades, no podemos hacer nada, ni la escuela, ni nada, por eso ya tenemos menos niños (que ingresan por autoridad, o víctimas de delito).

Ante este y otros problemas, el ejecutivo estatal ha intentado dar una solución, aunque con ello demuestre que son acciones reactivas y no preventivas, como el hecho de que el 25 de febrero de 2012 el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, promulgó el *Reglamento para el funcionamiento de albergues para menores de edad, adultos mayores, incapaces o con discapacidad del Estado de Jalisco* (2012), que establece directrices para implementar y vigilar el cumplimiento de acciones que eviten volver a incurrir en las críticas y señalamientos que han sido denunciados durante el periodo de estudio, tanto por particulares como por los medios de comunicación y la CEDHJ.[43] El Reglamento (2012) regula las casas hogar en sus obligaciones, capacitación y perfil de su plantilla

43. La CEDHJ realizó en el 2010 el informe especial sobre la supervisión del respeto de los derechos humanos de la niñez en las instituciones responsables de su cuidado y custodia en Jalisco, en el cual analizó las prácticas de las casas hogar de la Zona Metropolitana de Guadalajara. El documento señala que se analizó el 22% de las casas hogar, lo cual resulta ilógico, si se toma en cuenta el dato de la PS de 2008 en el que afirmaba que había en la zona 85 casas hogar. Pese a ello, el Informe es el producto de "las diversas inconformidades que se han recibido en este organismo protector de los derechos humanos, en las que se denuncia que la niñez institucionalizada es sujeta de maltrato, abuso, discriminación, abusos físico y psicológico, entre otras violaciones, presuntamente cometidas por el personal encargado de velar por su guarda y custodia" (2010: 1).
Las casas hogar estudiadas fueron Hogar Cabañas, Villas Miravalle, María Teresa y Ejército de Salvación. La primera fue la única que no tuvo ninguna observación en cuanto a instalaciones, el resto las tuvo, lo que muestra la falta de instalaciones adecuadas para el cuidado de los NNA bajo su custodia.
Otra constante fue la falta de personal para atender a los NNA, lo cual gira en torno a la poca capacitación, a la falta de especialización y, en sí, a la poca cantidad de personal.

laboral, instalaciones y servicios brindados a los NNA que tienen bajo su custodia, así como también establece lineamientos de control y vigilancia de su accionar por parte de las autoridades vinculadas: Procuraduría Social (PS), CEF y el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), a la vez que les otorga, hasta cierto punto, capacidad para sancionar, cuando sea el caso, a una institución por alguna negligencia u omisión.[44]

Además, el Reglamento establece como obligación para operar: que la casa hogar forme parte del Sistema Estatal de Asistencia Social; es decir, que se registre ante el IJAS,[45] lo cual se da cuando cumple diferentes requisitos como personalidad jurídica, inmueble adecuado para la prestación de servicios, personal de perfil idóneo para trabajar con NNA, que tenga dictamen favorable en materia de protección civil, tener licencias y permisos para iniciar su operación y tener un reglamento (autorizado por el IJAS), entre otros.

Con ello se responde a la necesidad de que las casas hogar brinden servicios de calidad para los NNA institucionalizados, pero, sobre todo, se reacciona, entre otros hechos, al señalamiento de la CEDHJ en la Recomendación 09/2011, en la cual se documentan diferentes omisiones de actores involucrados en el tema de la institucionalización y adopción de NNA en Jalisco, como el hecho de que el IJAS no canceló el registro que la casa hogar Ejército de

Entre las conclusiones se encuentran que las carencias observadas fueron en su mayoría económicas para realizar su labor (CEDHJ, 2010: 25), así como también la falta de responsabilidad por parte del estado de atender una de sus obligaciones y la violación del derecho a vivir en familia, vulnerado en todas las instituciones, debido a la tardanza de la resolución de la situación jurídica del niño.

Asimismo, se encuentra la necesidad de fortalecer las casas hogar con recursos materiales y humanos, dotarlas de servicios públicos, certificar sus servicios, profesionalizarlas, establecer vínculos entre autoridades, supervisar, entre otros.

44. El Reglamento entraría en vigor 90 días después de promulgado; sin embargo, hasta el momento del cierre del periodo comprendido en esta investigación (junio 2012) se continuaba teniendo gran desconcierto entre los directivos de las casas hogar, debido a que ninguna institución de la sociedad civil fue invitada a participar en la creación del Reglamento y, según el argumento más fuerte, está hecho sin conocer cómo es la operatividad en el día a día, además de que se señala que es casi imposible cumplir por la falta de recursos, que las autoridades prefieren destinar a otros fines de atención a la población.

45. De acuerdo con la gerente asistencial del IJAS, Paloma Valencia (2012), únicamente 68 casas hogar cuentan con el registro de su institución en Jalisco en la actualidad.

Salvación tenía vencido desde 2006, tres años antes de que una adolescente, miembro de un grupo de hermanos internados en ella, se suicidara, el 25 de septiembre de 2009.

Este registro no estaba vigente debido a que la casa hogar no cumplió con lo establecido para conservarlo, como presentar informe semestral, estados financieros del último ejercicio, manual operativo de prestación de servicios, reglamento de trabajo, copia de obligaciones fiscales a que esté sujeta la institución y aviso de cualquier cambio en estatutos (IJAS, s/f..

Por ello, el IJAS resultó involucrado, al no llevar a cabo las diligencias necesarias para impedir que continuara operando la casa hogar pese a no contar con prácticas adecuadas para la atención de los NNA bajo su custodia.

También se dirigió la recomendación a la Procuraduría Social (PS), toda vez que el IJAS no realizó lo pertinente para cerciorarse de que la casa hogar contara con los requisitos mínimos necesarios para operar y atender a los menores de edad, como tener un psicólogo, quien, en este caso en particular, pudiera haber servido como acompañante y apoyo para la situación de la niña en cuestión.

La CEDHJ documentó que la PS no cumplió con su deber de verificar y dar seguimiento a la actividad de la casa hogar, incluido el personal y las instalaciones, de forma oportuna, ya que visitó la institución en agosto de 2008 y volvió únicamente después del suceso, en 2009, y no dio seguimiento a sus primeras recomendaciones en las que daba cuenta de la falta de personal que brindara apoyo psicológico.

También salieron a relucir omisiones por parte del CEF, al no liberar la situación jurídica de los hermanos; esto es, el Ministerio Público los puso a su disposición en mayo del 2007, los intentó reintegrar pero no consideró viable hacerlo por las condiciones de vida del padre y el abuelos de los niños, mas no inició la resolución de su situación.

Este procedimiento comenzó el 23 de marzo de 2009, casi dos años después del ingreso de los niños a la institución, cuando el CEF solicitó al MP un oficio que debería emitir la casa hogar para conocer la situación de abandono de los niños, de lo cual se obtuvo respuesta cuatro meses después, lo que se considera también una omisión de la autoridad judicial.

Según la recomendación, el CEF mostró otra actuación irregular al resolver tres días después del hecho la situación jurídica de los hermanos de la adolescente que perdió la vida, reintegrándolos con su padre y abuelos, quienes en un principio, según el propio CEF, no habían resultado idóneos para el proceso.

Lo anterior permite deducir lo unidas que tendrían que trabajar las instituciones involucradas para cumplir con su cometido, velar por el respeto y la restitución de los derechos de los NNA bajo su custodia, y lo separadas que actúan en el día a día.

Asimismo, el Reglamento de albergues (2012: Art. 15) establece, entre otras obligaciones de las casas hogar, contar con las instalaciones y el personal capacitado para garantizar la atención integral de los NNA a su cargo (asesoría profesional en materia jurídica, psicológica y de trabajo social, entre otros).

En este sentido, se observa otra debilidad de las casas hogar, la falta de capacitación del personal que labora en ellas, muchas veces fundada en la falta de recursos económicos y otras tantas por la creencia de que con amor se satisfacen todas las necesidades de los NNA, cuando además de ello, por su situación, requieren también acompañamientos profesionales que los ayuden a elaborar procesos de resiliencia para superar los traumas a que fueron expuestos en su núcleo familiar.

Esto se puede percibir en la respuesta de la directora de la Villa Infantil, quien señala que lo más importante en la labor de las personas es el amor, mientras que el problema principal es el hecho de que los trabajadores, tanto de las instituciones públicas como los de los albergues, se basan únicamente en el sueldo (Méndez, 2012).[46]

En este sentido, el encargado de Cárceles y Organismos Asistenciales de la Procuraduría Social, Cristián Saldaña (2012), señala el hecho de que la gran mayoría de los empleados de las casas hogar:

> Son gente con vocación, son gente que está ahí en realidad porque lo sienten, porque quieren ayudar y eso hace que las cosas funcionen (...) a veces con carencias económicas y de diferente tipo (sin embargo) aun así sacan ade-

46. En la casa hogar en cuestión, también se cuenta con personal profesional, aunque a veces no de planta, para atender de manera integral al niño: psicólogo, dentista, nutriólogo y abogado, por mencionar algunos.

> lante el albergue, tengan para darles de comer, de desayunar y cenar, para llevarlos a la escuela, para vestirlos y para formarlos.

Coincidiendo, la gerente asistencial del IJAS, Paloma Valencia García (2012), dice al respecto que:

> Casi todas las casas hogar inician con una voluntad casi heroica de las personas que las atienden, son personas, yo diría hasta virtuosas, personas con toda la energía, con todo el empeño para atender y con poco conocimiento en referencia a lo que es un menor institucionalizado, muy poca referencia en atención a lo legal, en atención a su relación con su primer círculo familiar, con los padres de familia, muy poco conocimiento en referencia con las instancias que tienen relación con los menores.

Sin embargo, resulta importante señalar que no basta la vocación, ya que muchas de las repercusiones de la institucionalización vienen dadas por la calidad de los cuidados recibidos por los NNA en la institución, sobre todo aquellos relacionados con la creación, el establecimiento y el fortalecimiento del vínculo afectivo que incide directamente en la personalidad y que rara vez logra consolidar la institución, pues el niño comparte la atención de los cuidadores entre muchos niños y otras actividades, hecho que no ocurre en la familia.

En este sentido, también considerada como una reacción, el Reglamento (2012) señala en el artículo 14 la obligatoriedad de las casas hogar de "...contar con personal que cumpla con el perfil idóneo para las actividades o responsabilidades que realizarán, y que tengan título profesional o constancia que acredite tener los conocimientos para el desempeño de su encargo..."; por ello, aunque no establece una lista, se deduce que necesitan psicólogo, trabajador social y doctor, además del personal operativo, como director, personal de limpieza, cuidadores, entre otros.

Según la jefa de adopciones del CEF (Terán, 2012), en los últimos años las acciones en materia de institucionalización se han ido mejorando y se han coordinado entre instituciones públicas y privadas; sin embargo, "aún muchas casas hogar no cuentan con personal capacitado y calificado para atender a los niños".

Pese a ello, resulta importante citar las declaraciones de Marcela López, de Casa Hogar Kamami (López, 2012), que dice que en la

institución tienen un departamento de Trabajo Social y Psicología que trabaja con las niñas bajo su cargo, para ayudar en procesos que permitan recuperarse de los delitos de que fueron víctimas.

Sin embargo, pese a que Kamami realiza ciertas labores que podrían reducir el trabajo del Consejo Municipal de Familia de Guadalajara, como la búsqueda de familiares que pudieran hacerse cargo de las niñas, siempre y cuando no hubieran estado involucrados en el delito del que fueron víctimas, el Consejo no los toma en cuenta "sería muy interesante que ellos validaran el trabajo que se hace por parte de trabajo social de aquí" (López, 2012).

Por ello le resulta imposible que el Reglamento (2012) pida a las instituciones tener los puestos de psicólogo y trabajador social, cuando las autoridades competentes no van a aceptar trabajar coordinadamente, y mucho menos validar el trabajo que puedan estar avanzando para acelerar los procesos de reintegración y resolución de la situación jurídica de los NNA (López, 2012).

El Reglamento de Albergues (2012) también establece que las casas hogar deben tener instalaciones adecuadas para los servicios que proporcionan, como disponer de recursos económicos para operar, tener un dictamen favorable en materia de protección civil y bomberos, contar con licencias y permisos de operación, tanto de las autoridades municipales como de las sanitarias, y tener aprobado por el IJAS un reglamento interno, un programa de atención e intervención, horarios, épocas de convivencia con familiares, permisos y correcciones disciplinarias —que no deben llevar maltrato físico o psicológico—, entre otros.

También está incluida en el Reglamento (2012) una de las figuras que más ha dado de qué hablar desde 2008: son los padrinos o benefactores de las casas hogar, que son personas a quienes las autoridades del albergue permiten convivir con los NNA bajo su custodia, generalmente, a cambio de recibir recursos económicos para la subsistencia de la institución.

Esta figura es legal y se encuentra legislada en el *Código Civil del Estado de Jalisco* (CCJ, 1995: Art. 562) que señala:

"Es institucional la custodia que se ejerce por un establecimiento, sea este de gobierno, descentralizado o privado, y que tenga como fin el cuidado y la atención de personas" (en este caso, casas hogar).

En este tipo de instituciones, y para efectos del sostenimiento económico, podrá establecerse que los sujetos de custodia reciban la ayuda económica y el afecto personal de ciertas y determinadas personas que, con fines altruistas, se hagan cargo de cada uno de los custodiados en lo individual, y se les puede permitir convivir con ellos en épocas y circunstancias precisas.

El Reglamento para el funcionamiento de Albergues (2012, Art. 17) también trae a colación a los padrinos, que denomina "benefactores", al señalar que en el reglamento interno se deberá incluir las "épocas y circunstancias en que los menores de edad podrán convivir con sus benefactores".

Dicha convivencia, según el Artículo 57 del Reglamento (2012) deberá ser dentro de las instalaciones del albergue:

> Solo en casos extraordinarios, bajo la absoluta y estricta responsabilidad del director del albergue, dicha convivencia podrá realizarse fuera del albergue, debiéndose dejar la constancia del egreso temporal en los términos del artículo 44. En ningún caso dicha convivencia podrá exceder de doce horas.

Pese a esta legalidad, existe divergencia entre autoridades y entre la opinión de las diferentes casas hogar, debido a que este tipo de convivencia puede llegar a exponer al niño a una situación de vulneración de derechos, así como también que estas personas pueden llegar a encariñarse con los NNA y busquen incluirlos a su núcleo familiar, sin saber que antes se requiere liberar su situación jurídica y agotar procedimientos para declarar su idoneidad.

La creencia de los benefactores de que pueden adoptar al niño es alimentada por lo general por los directivos de las casas hogar, quienes necesitan recursos para la operación del lugar; cuando los padrinos les expresa la posibilidad de adoptar al niño, les responden que aún no se ha resuelto su situación, pero tan pronto sea posible se lo entregarán.

De acuerdo con la ley, las prácticas y los procesos establecidos en materia de adopción en Jalisco, eso es un total error, ya que va contra el interés superior del niño y de la esencia misma de la adopción, que consiste en dar una familia a un niño, escogerla de acuerdo con su perfil y necesidades y no al contrario, que la familia decida adoptar determinado niño.

También es erróneo incluso que los benefactores quieran convertirse en solicitantes de adopción únicamente al exteriorizar el deseo a la casa hogar, ya que, como se ha señalado, las casas hogar únicamente tienen bajo su custodia a menores de edad, y no pueden llevar trámites como una solicitud de adopción.

Por ello, en caso de que los padrinos o benefactores quisieran adoptar a un NNA, tendrían que acercarse al CEF, a los consejos municipales y los delegados institucionales, para solicitar los requisitos, expresar su voluntad y agotar los procedimientos necesarios para convertirse en solicitantes idóneos; en caso de que se libere la situación jurídica del niño en cuestión, puedan ser considerados, al igual que el resto de personas que están en lista de espera.

En los últimos años han existido varios casos en los que los padrinos quieren adoptar a los niños con quienes han convivido, sin enterar en ningún momento al Consejo, o a la institución que está resolviendo la situación jurídica del niño, por lo que el problema radica en la desinformación entre los particulares, la casa hogar y la instancia que lleva el asunto, lo que genera conflicto de intereses entre los involucrados.

Al respecto, la jefa de adopciones del CEF, Catalina Terán, (Terán, 2012), señala que este tipo de relaciones y convivencias entre los niños y los padrinos genera en las personas "falsas expectativas" de que el menor de edad se podrá integrar a su familia, lo que puede acarrear un daño mayor al tener que separarlo nuevamente de personas con quienes había establecido un vínculo afectivo y una idea de que serían su "nueva familia", como ellos señalan en ocasiones.

Uno de estos casos es el ventilado el 3 de noviembre de 2009 en el periódico *Excélsior*, sin dar el nombre de los implicados y nombrándolos únicamente como *padrinos*; ellos señalaron a la entonces secretaria ejecutiva del CEF, Claudia Corona, por desacatar cinco órdenes judiciales para que se les entregara a "Anita" en adopción, debido a que la ley señala que se dará preferencia, únicamente después de los familiares del niño, a personas con vínculo religioso, por encima de otros solicitantes de adopción, como ocurría en este caso.

Pese a ello, el CEF se negó a entregarles a la niña y la cambió a Hogar Cabañas, argumentando que "los niños no se escogen", independientemente de que los padrinos hayan aprobado los es-

tudios psicológicos y económicos, lo cual va contra el interés superior del niño.

Este mismo problema volvió publicarse el 25 de marzo de 2010 también en el diario *Excélsior*, cuando los padrinos, Víctor García y Ana de la Torre anunciaron que irían hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se cumpliera lo que el juez noveno de lo Familiar había ordenado: entregarles la custodia de la niña atendiendo a la prioridad ya mencionada.

Un caso similar fue el vivido por la familia Fedorenko, que dio a conocer su caso el 13 de junio de 2012, presentando como prueba un video en el que aparecen la psicóloga y una prestadora de servicio social del CEF persuadiendo a dos hermanas por separado, para aceptar irse en adopción con solicitantes de Italia.

La pareja era voluntaria en el albergue Pedacito de Cielo, y en enero inició los trámites para poder adoptar a las niñas, luego de que su madre perdió la patria potestad en diciembre de 2011; pese a ello, el 9 de mayo el albergue recibió un oficio del CEF en el que se prohibía a los padrinos, ahora solicitantes, tener acercamiento con las niñas.

El video fue presentado sin tapar el rostro de las pequeñas, para evidenciar que no solamente el personal del CEF estaba violentando los derechos de las niñas, al intentar coartar su decisión de adopción, sino que también la casa hogar lo hizo, y los mismos solicitantes de adopción, al utilizarlas como el medio para conocer las prácticas generadas en el organismo estatal y, en su momento, para documentar la vulneración de derechos de las niñas.

Ante estas problemáticas, directivos de las casas hogar coincidieron en que no tienen la figura de padrinos, toda vez que implican una gran responsabilidad para el albergue y el directivo que otorga consentimiento de convivencia.

Por ejemplo, la fundadora de Sueños y Esperanzas, Érika Cid (2012), quien antes fue voluntaria en muchas casas hogar, concentra toda la problemática en la siguiente frase:

> Yo no estoy de acuerdo para nada con los padrinos para nada, son todos los problemas que se han generado con todo eso de las adopciones y demás por qué, porque es normal que una persona, que una pareja que la casa hogar casi casi te dice: es tuyo, sácalo, visítalo, etc., a cambio de dinero, porque esa es la

> realidad, o sea, les dan dinero, el día, y ellos (la casa hogar) no llevan la situación legal de los niños, entonces muchas veces los albergues les prometen, no te preocupes, pero ya nada más que se pueda te lo llevas tú, las parejas se empiezan a enamorar verdaderamente de los niños, y ándale que cuando el Consejo libera al niño y tiene ya una pareja, se arma todo ese relajo.

Asimismo, la directora de Kamami, Marcela López (López, 2012), dice: "aquí no se maneja el programa padrinos, por esta parte donde muchas veces se puede llegar a hacer más daño a las niñas"; lo que sí tienen son voluntarios que ayudan a impartir actividades, como música, regularizaciones escolares, etc., a todas las menores de edad bajo su custodia.

Con estrategias como esta, la casa hogar previene posibles vulneraciones de derechos y, en su momento, conflictos con los padrinos y las autoridades encargadas de resolver la situación jurídica de los NNA, como los casos mencionados.

Además de los problemas con padrinos a que se ha enfrentado el CEF, entre 2008 y 2012, ha sido una de las instancias a nivel estatal más ventiladas por la opinión pública, al ser acusada por presuntos delitos como tráfico de niños, adopciones y prácticas ilegales en materia de institucionalización de las que se ha dado cuenta.

Sin embargo, aunque según los medios de comunicación y algunas de las recomendaciones de la CEDHJ, el CEF ha incurrido en diferentes hechos que han vulnerado los derechos de los niños, se considera que únicamente dan cuenta de acciones superficiales, sin ir al problema de fondo.

Como lo es el hecho de que no cuenta con los recursos económicos y humanos para atender los casos de los 672 niños, niñas y adolescentes puestos a su disposición, lo cual consta en la respuesta a la solicitud de información pública (CEF, 2012): trabajan en el CEF "39 personal de base y doce por honorarios", incluida la secretaria ejecutiva, jefes de adopciones, custodias, tutela, vigilantes, choferes, secretarias y personal de limpieza.

Esto muestra la poca capacidad operativa que tiene el CEF para cumplir lo que le compete, puesto que, si se consideraran a las 51 personas que forman parte de la nómina, cada empleado tendría que atender la situación jurídica de catorce menores de edad, además de cumplir con el resto de las funciones de la institución, como

asesorías para adopción, búsqueda de papás para liberar la situación jurídica de niños víctimas de delito, posibles familiares para lograr la reintegración del niño, atender psicológicamente a los puestos a su disposición, dar seguimiento a las adopciones y el resto de funciones del CEF, como la atención a adultos mayores e incapaces.

Esta falta de presupuesto para operar quedó plasmada únicamente en la recomendación 3/2008, pese a que casi la mayoría de las doce emitidas entre el 2008 y 2012 tienen que ver con el CEF y con abandono institucional en que pudo haber incurrido al no tener personal que atienda todos los casos de manera oportuna.

Por ello, se plantea la necesidad de destinar, entre otras cosas, más recursos económicos y humanos para que el CEF pueda cumplir con sus funciones.

De dicha escasez de recursos dan cuenta algunos entrevistados, como el director educativo de Los Pinos, Gilberto García (2012), quien señala que:

"El Consejo Estatal está trabado, verdaderamente trabado, verdaderamente abotagado de tanto trabajo que no hay capacidad de respuesta, o por lo menos, los niños que tenemos del Consejo Estatal, no se mueve el caso, es muy difícil".

También el coordinador de seguimiento a recomendaciones y conciliaciones de la CEDHJ, Fernando Zambrano (2012), a pesar de que el CEF ha incurrido en diferentes faltas, concluye que la problemática surge porque cuando se crea la dependencia,[47] en 1998, "no se le dota a la dependencia que va a llevar a cabo esas funciones, de los recursos humanos y materiales para que pueda cumplimentar de forma correcta esas atribuciones".

El poco personal salió a relucir en la Recomendación 3/2008[48], en la que, por haber omitido, por dicha causa, el seguimiento a la reintegración de José con su tía, el niño fue encontrado muerto y

47. Creado en el Decreto 15776, por el cual se reforma el Código Civil del Estado de Jalisco (1995). Sin embargo, el CEF se constituyó el 30 de abril de 1998.
48. José era un niño que fue víctima de violencia en su núcleo familiar, por lo que se le retiró; el CEF lo reintegró con su tía debido a que no había estado involucrada en la violación de derechos. Sin embargo, esta, se lo entregó a sus padres, que lo mataron. El CEF no dio seguimiento oportuno, a la situación por lo que fue acreedor de la Recomendación 3/2008.

enterrado por sus padres, luego de que la tía se los entregó, a pesar de haber sido ella quien tenía la custodia.

Otra de las problemáticas a que se ha enfrentado el CEF es a la publicación de información incorrecta por parte de los diferentes medios de comunicación, en especial Milenio, TV Azteca, *Excélsior*, Televisa y Radio UdeG y, en algún momento, la CEDHJ, quienes han sido enfáticos en las malas prácticas del organismo, aunque en ocasiones las omisiones documentadas no sean de la competencia del CEF.

Los señalamientos relacionados con el CEF se pueden dividir en dos: aquellas presuntas acciones ilegales en que incurrió la entonces secretaria ejecutiva, Claudia Corona, y las cometidas por la institución en sí.

En lo que respecta a la primera, se dieron a conocer supuestas irregularidades en su accionar: se hacía ver que las decisiones adoptadas por el CEF eran tomadas únicamente por ella, lo que, de acuerdo con el *Código de asistencia social* (1997) resulta imposible, ya que dicho *Código* establece que todos los casos serán resueltos por el Consejo, integrado por cinco consejeros ciudadanos, un representante de Hogar Cabañas y uno más de alguna institución que tenga bajo su cargo la custodia del NNA en cuestión y la titular del CEF.

Las acusaciones también giran en torno a privilegiar las adopciones internacionales sobre las nacionales, lo que va en contra de los tratados sobre la materia existentes, que indican lo contrario; de haber actuado sin considerar el interés superior de los niño, al moverlos de albergue sin preparación previa, al asignar en adopción niños, cuyos padrinos o benefactores de las casas hogar también solicitaban en adopción, pese a no haber cumplido con los requisitos, toda vez que se debe dar prioridad a aquellos que tengan lazos con el niño en cuestión, por mencionar algunas.

En este sentido, cabe destacar que, aunque el Pleno del CEF es quien asigna al niño, las adopciones y resoluciones que dan certeza jurídica a estas asignaciones no se dan en el CEF sino todo se entrega al juez de lo Familiar asignado al caso, para que este sea el encargado de revisar el papeleo y dictar sentencia al respecto.

Los medios de comunicación dan a conocer todo esto, y se quedan únicamente con el hecho de que "Claudia Corona" entrega a los niños en adopción, haciendo verla como posible traficante,

cuando lo que se tiene que revisar es todo el proceso, no solamente las competencias del CEF.

Por ejemplo, en todo proceso de adopción, una vez que se inicia el procedimiento judicial, también se debe informar a un agente social de la Procuraduría Social del caso, para que verifique la legalidad del proceso y verifique que sea benéfico para el menor de edad en cuestión.

Al respecto, el agente social dependiente del área de la Procuraduría de Representación Social de la Procuraduría Social, Juan Ramón Castañeda Núñez dice que:

> A nosotros nos corresponde vigilar que todas las personas que inicien un trámite de adopción cumplan con todos los requisitos que marca el *Código civil* y el Código de Procedimientos Civiles, primero como garantes de la legalidad del proceso, y segundo, también velar que la adopción sea benéfica para el menor que se quiere adoptar.

La tabla 9 resume algunos de los principales hechos y señalamientos contra el CEF y su Secretaria Ejecutiva, entre 2008 y 2012:

Tabla 9
Principales hechos y señalamientos contra el CEF entre 2008 y 2012

Año	Principales hechos y señalamientos contra el CEF entre 2008 y 2012
2008	Claudia Corona fue acusada por desacato de una orden judicial por negarse a entregar a la niña Rosa Isela a Alondra, una transgénero a quien la madre de la niña le encargó su cuidado pero el Ministerio Público determinó que era dañino para su desarrollo el vivir en un núcleo familiar de esta naturaleza y la retiró. Sin embargo, se acusaba al CEF de habérsela llevado, cuando dicha institución no tiene tal facultad (Luna, 2008).

Año	Principales hechos y señalamientos contra el CEF entre 2008 y 2012
2009	• La Fundación Niños Robados y Desaparecidos (FIND) critica a los consejeros, CEF y su titular, Claudia Corona, por formar parte de una supuesta red de omisiones contra los niños para impedir que vuelvan a su casa (Rello, 2009b); en el periódico *Excélsior*. • FIND y Conciencia Cívica interpusieron denuncia penal contra el CEF, su Secretaria Ejecutiva, Claudia Corona, y quienes resulten responsables por tráfico y sustracción ilegal de menores, pues el CEF se convirtió "en una agencia ilegal de adopciones" (Rello, 2009b); en el diario *Milenio*. • Se anuncia la posible destitución de la Secretaria Ejecutiva del CEF, de confirmarse que desacató dos órdenes judiciales por abuso de autoridad, tráfico de influencias y violación a los derechos de una niña que, según posibles adoptantes y padrinos suyos cuando quisieron adoptarla, el CEF la cambió de albergue argumentando que los niños no se escogen (Luna, 2009); en *Excélsior*. • Los diputados integrantes de la Comisión de Desarrollo Humano del Congreso de Jalisco aprobaron solicitar a la Secretaria Ejecutiva del Consejo Estatal de Familia un informe detallado sobre las apreciaciones, aclaraciones y posicionamiento del CEF, ante las aparentes irregularidades en su contra en lo que respecta a procesos de supresión de custodia a padres de familia (*El Informador*, 2009). • Un grupo de padres de familia, de la asociación Carriolas Vacías*, marchó frente al palacio de Gobierno de Jalisco para solicitar la destitución de la titular del Consejo Estatal de Familia (CEF), ya que argumentan malos manejos, privilegios a familias adoptantes, pago de trámites para adopciones y promoción de juicios de pérdida de patria potestad a espaldas de los progenitores, para concretar una adopción. Las mujeres que se manifestaron llevaban carriolas vacías que simbolizaban a los hijos que el Consejo les había retirado, según argumentan, injustamente (Rello, 2009a); en *Milenio*.
2011	Organismos civiles exigen la destitución de la secretaria ejecutiva del Consejo Estatal de Familia de Jalisco, Claudia Corona Marseille, cuya actuación cuestionan por diversas irregularidades en el manejo de adopciones de niños que viven en albergue; además, sostienen que la funcionaria participa como juez y parte en los procesos de adopción, en complicidad con otros servidores públicos. Por su parte, el presidente de Fundación de Niños Robados y Desaparecidos (FIND), Juan Manuel Estrada, quien denunció penalmente a la titular del Consejo Estatal de Familia por presunto tráfico de menores, aseguró que es tiempo de que Claudia Corona deje el cargo y que, si no ha sido así, es "por la impunidad que impera en los casos, porque la Procuraduría de Justicia del Estado no concluye las averiguaciones previas". Los representantes ciudadanos hacen un llamado a todas las asociaciones civiles que tengan conflictos con el Consejo Estatal de la Familia a que se unan, para solicitar al Congreso del Estado reformas que lo limiten y al Ejecutivo la destitución de Corona Marseille (Rello, 2011; Luna, 2011); en *Milenio* y *Excélsior*.

* Asociación en la que se agruparon padres de familia descontentos con el accionar del CEF, sobre todo en temas de prohibición de visitas y retiro del NNA del hogar. Se caracterizan por manifestarse con carriolas vacías como el significado del hueco que dejan sus hijos.

Como se ha mostrado, el CEF es una autoridad encargada de velar por un tema de gran importancia y sensibilidad, como lo son los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desamparo familiar; pese a ello, las diferentes actitudes y acciones tomadas para fortalecer la institución y para que pueda hacer más eficientes sus procesos y brindar mayor certeza a las personas implicadas en ellos no han sido suficientes, toda vez que el problema se salió de control al no emitir declaración alguna al respecto, así como tampoco se realizó nada para precisar lo contrario, pese a que dentro del organismo así hubiera ocurrido.

En este sentido, la Sra. Érika Cid, quien también fue consejera suplente del CEF, señaló:

> Yo te voy a decir algo, yo toda esta problemática la viví dentro, porque yo estaba ahí, yo me atrevo a decir, yo no sé cómo trabaja toda la gente a lo mejor no sé dentro si hay algo o no, todas las acusaciones que se hicieron son sin fundamento y te lo juro nunca, todo eso que dicen que como trabaja el consejo, yo digo bueno a qué hora porque yo estuve ahí y al contrario, o sea, de verdad que el Consejo hace bien las cosas y muchas cosas de las que atacaban lo que te estoy explicando ni siquiera era el Consejo, eran rollos de la Procuraduría la que quita a los niños, es la Procuraduría no es el Consejo y nunca atacaron a la Procuraduría, o sea era el Consejo, el Consejo quita a los niños (2012).

De hecho, los mismos involucrados en el estudio aportaron datos que permiten observar que, en algunos casos, los medios de comunicación no tenían información completa de los hechos, o que no daban voz a todos los involucrados y, aun así, informaban como si así hubiera sido.

El director de Los Pinos puso como ejemplo una noticia publicada por TV Azteca, en la cual se daba a conocer que el CEF no permitía la convivencia de una abuela con sus nietos ingresados en su institución, pese a que ya había tenido contacto con los niños (los visitaba cada año); al mostrar interés por reintegrarlos, la enviaron al Consejo Municipal de Zapopan que era el que llevaba el caso.

Sin embargo, la señora se presentó en Carriolas Vacías y ventiló el caso en televisión, diciendo que el Consejo Estatal le negó la convivencia:

> Ellos lo agarraron para pegarle a Claudia Corona, para pegarle al estatal, cuando su caso era del municipal, este tipo de entrevistas de TV Azteca también, parece que lo único que les interesa es pegarle a alguien, ¿no? Entonces, los niños dónde quedan, pues, ahí la agarraron de carne de cañón (...) pero que vaya a una autoridad a investigar (García, 2012).

Un caso similar ocurrió en Sueños y Esperanzas, cuando una mujer, también de Carriolas Vacías, señalaba en los medios de comunicación que no se le permitía ver a su hija, pese a que tenía un año viéndola en la casa hogar: "el mismo día que salió en la tele diciendo déjenme ver a mi hija, la señora ese día estaba aquí viendo a la niña" (Cid, 2012), se le tomaron fotografías viendo a la niña y se enviaron a *El Informador* pero "nunca salieron" (Cid, 2012).

Esto permite observar que la información que tiene la sociedad en torno al tema de la adopción es imprecisa, y puede llegar a ser equivocada, lo que, sin duda, no solamente impide la promoción de una cultura de adopción positiva y legal, sino también puede llegar a contribuir a que los NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar permanezcan más tiempo en una institución privados de cuidados parentales.

Además de la problemática administrativa, existen algunos obstáculos en materia judicial que también interfieren de manera negativa en la institucionalización y la adopción en Jalisco.[49]

Una vez que los consejos: municipales, estatal, intermunicipales y delegados institucionales agotaron, sin éxito, las acciones para reintegrar al NNA institucionalizado que fue víctima de delito en su núcleo familiar, se inicia su liberación jurídica, el paso más tardado en el proceso de adopción e institucionalización mostrado en la tabla 3.

Estos procedimientos se tienen que llevar con un juez de lo Familiar; en diferentes foros, testimonios de personas involucradas, y según la propia experiencia profesional que se tiene, señalan que aún existen actitudes paternalistas en el sistema judicial, en el que, lejos de tratar de beneficiar a los niños condenando a sus padres con la pérdida de la patria potestad (según el delito), pareciera que están de su lado.

---

49. En el anexo 4 se encuentra una tabla en la cual se exponen a grandes rasgos las competencias y algunas problemáticas encontradas en las instituciones involucradas en Jalisco.

Por ello, es necesario sensibilizar a los jueces para que se den cuenta de que, si el menor de edad se encuentra en situación de abandono o fue violentado en su núcleo familiar, es porque su bienestar no les interesó al momento de la agresión, ni tampoco posteriormente, cuando la autoridad a la que se derivó al niño trató de reintegrarlo.

Los jueces argumentan basar su decisión en el compromiso internacional asumido por México al signar la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que antepone la reintegración y los lazos sanguíneos del niño a la adopción, los hogares de acogida y la institucionalización.

Pese a ello, el mismo documento también señala que el Estado Parte, en este caso México, hará lo necesario para garantizar al niño el acceso a su derecho a vivir y crecer en familia, independientemente de que sea en la de origen o no, lo cual no se cumple con las prácticas mencionadas.

Asimismo existe una sobrecarga de trabajo en los juzgados familiares (atienden temas de familia como divorcios, testamentos, custodias, pensiones alimentarias, etcétera), consideran el expediente de los NNA en instituciones como uno más entre los que tienen que atender, sin importarles que de la premura en su atención y la resolución de los casos depende que continúen viviendo o no en una institución, impedidos de satisfacer, sobre todo, sus necesidades emocionales.

Al respecto, la coordinadora de Adopciones del Cabañas, Carmen Leticia Alba (2010), señaló: "creo que hay exceso de trabajo en los juzgados (...) (pudiendo, los jueces llegar a creer que los niños están bien cuidados en las instituciones sin tomar en cuenta que) a cualquier edad es importante tener familia".

Asimismo, la directora de la Delegación Institucional Sueños y Esperanzas, Érika Cid (Cid, 2012), señaló que los niños que llegan a las casas hogar por delito:

> No están aquí porque quisieran o porque la mamá quiso y si lo primero que nos enfrentamos es que hay casos en que verdaderamente casi los mataron a los niños, que está la denuncia, que están en la cárcel, que sí los detienen, no a todos pero sí en algunos casos, la ley te exige que para poder iniciar un trámite de pérdida de patria (potestad) antes tengo que pasar un calvario de

> hacerles las pruebas a los papás, buscarlos hasta por debajo de las piedras, porque hay gente que se le van y lo que menos quieren es saber de los hijos.

Por eso, Sueños y Esperanzas (Cid, 2012) pide mayor agilidad en los procedimientos de liberación jurídica, lo cual "depende (de) qué juzgado, tiene mucho qué ver en qué juzgado te cae la demanda":

> Lo que sí me paso en un caso de dos hermanas es que también el juicio se fue muy largo, ellas llegaron aquí teniendo cuatro y seis años, ahorita ya tienen diez y doce años y hasta ahorita lo gané y eso, nada más para que te imagines, los papás los dos están en la cárcel (ya se logró la liberación jurídica) (...) fueron cuatro años y medio, cinco años, gané desde el año pasado y no hay quién se lleve a esas niñas (en adopción) (Cid, 2012).

Con lo anterior se corrobora el principal riesgo a que se expone a niños, niñas y adolescentes, quedarse en una institución, dado que, cuando se logra resolver su situación jurídica, pudiera darse el caso de que no existan adoptantes interesados en integrar a su familia a alguien con el perfil del menor de edad en cuestión.

Igualmente, la Coordinadora de Trabajo Social de Hogar Cabañas, Felipa Vázquez Jaime (2012), indicó que el principal obstáculo para cumplir su función a "los tiempos, porque sí hemos tenido juicios que duran qué te gusta, cuatro años, yo creo que no tendría que tardarse cuatro años para poder, no se vale que sea tanto el tiempo, yo creo que se podrían acortar (los juicios)".

También la Jefa de Adopciones del CEF (Terán, 2012), al igual que las demás personas entrevistadas, señala que la problemática radica en "falta de resolución pronta y expedita"; esto es, la poca agilidad que se les da a los procedimientos judiciales.

Por ello, tanto en Sueños y Esperanzas (Cid, 2012), como en Hogar Cabañas (González Luna, 2012), hacen referencia a que es necesario sensibilizar a los jueces sobre la urgencia de liberar jurídicamente a los NNA. Por ello señalaron que en múltiples ocasiones los han invitado, por separado, a conocer las instalaciones, para que le pongan rostro a este tipo de casos, y así busquen agilizarlos, para restituir sus derechos a la brevedad, pero sin encontrar respuesta positiva.

Por otro lado, varias son las instituciones públicas involucradas en el tema de la institucionalización y adopción en Jalisco: el

IJAS, la Procuraduría Social y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJEJ), que deberían actuar prácticamente sin que se notara diferencia entre ellas, sino más bien una sinergia, lo cual no ocurre, toda vez que parece que trabajan de forma aislada sin importar que su fin último son los NNA que viven en instituciones con derechos vulnerados.

Lo anterior se observa en los ejemplos de recomendaciones de la CEDHJ y en los testimonios de los actores involucrados, quienes, en su momento, llegan a coincidir en que en la práctica no existe coordinación entre autoridades, pese a que en el discurso y en la misma regulación así debería ser.

Al respecto, la directora asistencial del IJAS (Valencia, 2012) señala que:

> La coordinación es precaria, entre las mismas instituciones hasta diferimos sobre la misma idea, y creo que también es parte como de la dinámica burocrática de gobierno, también la gente estamos concentrados en el área que nos ocupa, no existe esa capacidad de la cosmovisión respecto del tema.

Por ejemplo, el Reglamento (2012) establece la necesidad de que cada casa hogar tenga un reglamento interno y, a falta de este, operarán con uno realizado por el IJAS, que se envió a la PS, el CEF y otros involucrados para avalarlo y hacer modificaciones, lo cual no se logró porque no compartían la ideología y la visión del IJAS.

Por su parte, el coordinador de seguimiento a recomendaciones de la CEDHJ señala que "falta voluntad y colaboración de las dependencias que de alguna forma están involucradas en este tema de los menores" (Zambrano, 2012).

Otra falta de actuación conjunta queda evidente en los datos sobre el número de NNA que viven privados de cuidados parentales en Jalisco, toda vez que los organismos involucrados, a pesar de que llegan a levantar los mismos datos, difieren en cifras.[50]

50. Los elementos utilizados para este análisis son las Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez (2006), los datos proporcionados por la Procuraduría Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional y Jalisco) y el IJAS, para poder mostrar la vulneración de derechos que sufren niños,

Poco se ha hablado de la cantidad de NNA institucionalizados que albergan, cuántos se encuentran en situación de desamparo familiar y cuántos requieren que se resuelva su situación jurídica para ser reintegrados a su familia o entregados en adopción; tampoco se ha hablado de cuántos son ingresos voluntarios, por autoridad y víctimas de delito, datos que incluso entre autoridades no son homogéneos.

En realidad, estos datos son imprecisos, al igual que otros relacionados con la institucionalización y la adopción, que son una pregunta sin respuesta[51] en Jalisco, ya que no existe un censo exacto ni de las casas hogar ni mucho menos de los NNA que están bajo su custodia, lo que los coloca en situación desventajosa y como blanco para que vuelvan a ser víctimas de otros delitos (además de los ya vulnerados en su núcleo familiar y en la institución), como tráfico de niños, prostitución, adopciones ilegales, por mencionar algunos.

Lo anterior ocurre debido a que las diferentes instituciones involucradas, como el DIF Jalisco[52] y DIF Nacional (para todo México), no tienen los sistemas, la obligación, ni la cultura adecuada para sistematizar información y llevar un control estricto y actualizado de dicha información, ya que solamente se conocen cifras de 2005 y proyecciones de 2010 al 2050 (SNDIF, 2006a: 7) pese a la trascendencia y la delicadeza de la situación.

En Jalisco, en 2011, la Procuraduría Social (2012) registró 7,051 niños, niñas y adolescentes que viven en 107 casas hogar que la dependencia visita para revisar su accionar; sin embargo, en respuesta a la solicitud de información pública solicitada, la misma instancia señala que al 30 de junio de 2012 llevaba apenas contabilizados a 4,211 menores de edad que vivían en instituciones, lo que permite observar que no se lleva una cuenta precisa y que cada año varían las cifras, pues no se actualizan los datos sino se vuelve a realizar

niñas y adolescentes en instituciones, al no saber de forma precisa el número de ellos que se encuentran en esta situación.

51. Otras preguntas sin respuesta relacionadas son por qué no se logra liberar de forma ágil y rápida la situación jurídica del niño, cuáles serían las políticas públicas que se deberían promover para lograr la reintegración ágil del niño a su familia de origen o a una adoptiva, entre otras.

52. El DIF Jalisco, a través del CEF, únicamente tiene datos de los NNA puestos a su disposición y no de todos, pese a que en el discurso lo hace como se expone más adelante.

el conteo, lo que los coloca en situación de vulnerabilidad por no saber si algún niño no está en la casa hogar que lo tiene bajo su custodia, lo que lo expone a posibles vulneraciones de derechos.

Por ello, se deduce que son datos poco certeros, ya que en 2008 la misma dependencia había señalado que había 6,656 niños, niñas y adolescentes institucionalizados en las 85 casas hogar de la entidad, albergues y albergues educativos, porque entre 2005 y el 2008:

- El número de casas hogar se incrementó un 20% con relación a 2005 cuando se informaron 60.
- El número de NNA que viven en instituciones en Jalisco representa casi el doble de la cifra registrada por el Diagnóstico de la Adopción en México (INEGI, 2005, citado en SNDIF, 2006a: 9) cuando se registraron 3,960 en 60 casas hogar. La diferencia es de 2,696 niños que viven en alguna institución.

Resulta casi imposible que ambas cifras sean reales, pues el crecimiento en el número de niños entre 2005 y la proyección con 2010 no fue del 4%, mientras que en Jalisco, entre 2005 y 2008, el crecimiento fue del 68%.

Resulta fundamental abundar en que no existe un censo concreto de todos los niños que viven en instituciones, independientemente del tipo de ingreso (voluntario o por autoridad).

Lo que sí se tiene actualizado, según el CEF, es el número de todos aquellos NNA que fueron puestos a su disposición, los cuales ascienden a 672 (2012), y a partir de 2009 se encuentran dados de alta en el padrón de menores que el DIF Jalisco implementó con datos como motivos de ingreso, fotografía, huella digital, si recibe visitas, entre otros, para mantener un control adecuado de su estatus y que se puedan realizar las acciones necesarias que lleven a resolver su situación jurídica (SEDIF Jalisco, 2010b).

Sin embargo, los niños en esta situación apenas representan alrededor del 10% del total de los que viven en instituciones, lo que niega al resto la certeza jurídica que da el hecho de conocer su situación.

Según el informe anual del DIF en 2010, se consideró necesario incluir dentro de este padrón también a los menores de edad que ingresan a las instituciones de manera voluntaria (SEDIF Jalisco, 2011).

En 2011, se continuó consolidando la existencia de un padrón de menores:

> Como una herramienta de vanguardia en el tema de la custodia de menores. En DIF Jalisco, diseñamos un *software* que permite llevar un registro sobre en cuáles albergues se encuentran los niños, así como qué seguimiento y atención se le ha proporcionado a cada uno de ellos. Este sistema nos ha permitido, además de tener conocimiento exacto de la ubicación de los niños, dar seguimiento oportuno a sus expedientes administrativos y de atención, dando con ello certeza y transparencia a las autoridades sobre su protección (SEDIF Jalisco, 2012: 131).

El informe señala la incorporación al uso del padrón de 104 organizaciones de la sociedad civil:

> lo que permite tener registro de todos los niños que se encuentran en dichos albergues aun cuando los niños que residen en ellos no estén bajo tutela del Consejo Estatal de Familia. El *software* garantiza la confidencialidad en la captura de todas las asociaciones civiles que registren a los menores a su cargo (SEDIF Jalisco, 2012: 131).

Pese a estos informes institucionales del DIF Jalisco, en la solicitud de información recibida el 21 de septiembre de 2012, el CEF señala que él no lleva este dato, cuando se le preguntó "de acuerdo con el padrón de menores, cuántos niños, niñas y adolescentes viven en casas hogar en la entidad", respondió: "672 que se encuentran a disposición del CEF, por lo que respecta a los ingresos voluntarios este organismo no es el competente para llevar dicho censo" (CEF, 2012).

Esto permite observar una divergencia entre lo que se dice que se hace y lo que se hace en realidad, poniendo en evidencia el incumplimiento de la legislación, de los planes de acción gubernamentales, pero sobre todo, pasando por alto los derechos de un sector vulnerable, como son los niños privados de cuidados parentales.

Así como se tiene la problemática de no conocer de forma cierta a cuánto asciende la cifra de niños en instituciones, tampoco se conoce el número real de ellos que, de agotarse los procedimientos judiciales necesarios, podrían ser entregados en adopción. Esto se deriva de los problemas operativos de las casas hogar y de la falta de capacidad operativa de las instituciones públicas involucradas.

En cuanto al número de niños, niñas y adolescentes que tienen sus situación resuelta (que podrían ser entregados en adopción) en 2005 (INEGI, 2005, citado en SNDIF, 2006a: 9) eran únicamente 857 niños, niñas y adolescentes (SNDIF, 2006a), lo que representa el 2.92% del total.

Por ello se trae a colación la siguiente aseveración de la Procuraduría Social:

> El 68% (de los NNA institucionalizados) tienen familias y están ahí de manera temporal y conviven con sus familias, yo por ejemplo no hablaría que es un caso institucionalizado desde mi punto de vista; el otro el otro 32% podríamos hablar que si está institucionalizado, es decir que no tiene ningún familiar que esté al pendiente de ellos (Saldaña, 2012).

Ante ello, recalca la necesidad de que las casas hogar que están en contacto con las familias les hagan ver la importancia que tiene para sus hijos crecer dentro de su núcleo, para que, en cuanto se resuelva su conflicto o motivo de ingreso, lo reintegren lo antes posible y contribuyan a respetar sus derechos (Saldaña, 2012) y su mismo desarrollo.

Y, para aquel 32%:

> como autoridades debemos todos preocuparnos porque estén el menor tiempo posible (en la institución), ya sea que regresen a sus familias (reintegración), o bien que se busquen otras, pero debe ser en el menor tiempo posible en un albergue y en una situación indefinida jurídicamente (Saldaña, 2012).

Por otro lado, resulta fundamental hablar de las cifras de adopciones, que, aunque es más probable que se tengan, también existe gran divergencia entre las diferentes autoridades, debido a la competencia que cada una tiene para llevarlas; por ejemplo, el CEF únicamente lleva el número de las realizadas por él y por los organismos que acreditó para entregar en adopción: delegados institucionales y, en ocasiones, las adopciones entre particulares de las que tienen conocimiento.

Sin embargo, en Jalisco, de los datos del CEF, quedan excluidas las adopciones realizadas por los consejos intermunicipales y municipales de familia y aquellas de las cuales no se le da parte.

Por ello, el CEF registra las siguientes estadísticas (tabla 10):

Tabla 10
Datos estadísticos de adopciones según CEF (2012) y PS (2012)

Año	Número de adopciones concluidas (registradas por el CEF)	Nal. / Intl.	Número de adopciones concluidas (que dieron vista a la Procuraduría Social)*	Nal. / Intl.
2008	171	151	12	11
		20		1
2009	136	128	112	107
		8		5
2010	163	146	103	93
		17		10
2011	146	122	107	95
		24		12
2012	97 (al 7 de septiembre)	88	59	54
		9		5

* Datos reportados registrados por los juzgados del Primer Partido Judicial, que corresponde a Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y San Cristóbal de la Barranca. Los 125 municipios de Jalisco, se encuentran agrupados en partidos judiciales.

Cabe mencionar que diferentes análisis realizados en torno al tema estudiado permiten concluir que poco a poco se han ido incrementando las acciones a favor de este sector, como el hecho de la sistematización de datos de institucionalización y adopción difundidos los DIF estatales y nacional en el portal de Internet de este último, que contiene información del número de solicitudes recibidas, el de adopciones iniciadas y concluidas y el de niños liberados jurídicamente, aunque el avance no es total, pues hay años en los que muy pocas entidades registraron información (tabla 3), y no existe obligación de registrarlas.

Incluso, este avance del que se habla en el papel se puede observar en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), dividido en cinco ejes; el relacionado con la niñez privada de cuidados parentales es el de "igualdad de oportunidades", en el subtema de familia, niños y jóvenes.

El Plan marca las directrices a seguir en México para que, en 2030, se logre el desarrollo humano sostenible para toda la población mexicana.

El documento se basó en la Convención sobre los Derechos del Niño [(1989), citado en Calderón, s.f.], documento que establece el derecho de todo niño, niña y adolescente a vivir y crecer en una familia, priorizando su importancia, debido a que en la sociedad mexicana el 95% de las personas vive con algún familiar (INEGI, 2005, citado en Calderón, s/f-a).

Entre los objetivos se encontraba fortalecer y apoyar a las familias en situación vulnerable, mediante diferentes acciones, asesorías y asistencia jurídica y social con la finalidad de que sus integrantes logren resolver cualquier situación sin pasar por encima de los derechos de ninguno (Calderón, s/f-b).

De la misma manera, la estrategia 20.4 del programa (Calderón, s/f-b). tiene la finalidad de "desarrollar mecanismos que mejoren sustancialmente los procesos de adopción y que faciliten y promuevan los procesos de integración y desarrollo familiar".

En el planteamiento, el PND demuestra la intención por parte de las instituciones de velar por el derecho del niño a vivir y crecer en familia; en la práctica, los tres informes anuales a que se tuvo acceso señalan lo contrario, ya que las adopciones y las políticas públicas implementadas en este sentido no han sabido responder a las necesidades de niños, niñas y adolescentes institucionalizados en situación de desamparo familiar.

Según el Primer Informe de Ejecución del año 2007 (Calderón, 2008), por parte de las procuradurías de la defensa del menor y la familia, no hubo acciones emprendidas en beneficio de los niños, las niñas y los adolescentes institucionalizados, ni en materia de adopción.

Únicamente se registraron veintitrés adopciones realizadas por DIF nacional en el mismo año (Calderón, 2008:312); sin embargo, no se tiene el número correcto de adopciones realizadas en 2007 en todo México, toda vez que el DIF nacional es el encargado de recopilarlas con los DIF estatales, y únicamente tiene registradas 87 adopciones, dato totalmente incorrecto, pues únicamente cuatro estados informaron (DIF nacional, 2007). Las entidades no están obligadas a informar el dato al DIF nacional.

En el año 2008, las acciones en este sentido se fortalecieron y, aunque más entidades informaron el número de adopciones concluidas al DIF Nacional, el dato de 1,205 adopciones tampoco da respuesta a las necesidades de la población institucionalizada, la cual asciende, según una proyección del DIF nacional y de la CONAPO, a 29,310 (DIF nacional, 2006) niños en el 2010, y el número de adopciones no representa ni el 10% de ellos.

Otras acciones registradas este año, en el Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Calderón, 2009), como escuela para padres adoptantes, reintegraciones familiares locales, liberación jurídica de menores en casas hogar, entre otras, fueron implementadas únicamente en el Distrito Federal, por lo que no tienen ninguna incidencia en Jalisco. Una de las acciones no informadas y que tuvieron lugar en 2008 fueron los foros regionales en materia de adopción (Notimex, 2008) —los cuales son cerrados a organismos de la sociedad civil y sociedad en general—, que buscan capacitar funcionarios y recopilar e intercambiar experiencias, que parecieran no dar frutos, debido a que no se conocen acciones positivas que hayan surgido de estos foros, ni siquiera se registran resultados de ellos.

Según el Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Calderón, 2010: 538), las acciones que se realizaron fueron nuevamente reuniones: "XIX Taller de Procuradores de la Defensa del Menor y la Familia", en Chiapas, y la edición XX en Nayarit.

En ellas, entre otros temas relacionados con la familia y la niñez, se abordó el de la restauración del sistema de adopciones en Guatemala y la forma de restituir el derecho del niño a crecer en familia; tal como cita el documento: "los talleres se han consolidado como espacios de coordinación e intercambio de información y experiencias en materia de asistencia social" (Calderón, 2010: 538), se reafirma la crítica: solamente es un discurso, pero pocos o nulos son los resultados que se conocen de estas reuniones, no se entregan ni se publican informes de ellos, ni existe un mecanismo adecuado para que por parte de la sociedad se sepa si se está actuando en consecuencia de ellas y qué resultados se podrían esperar.

En materia de adopciones (Calderón, 2010: 546) de nuevo cita únicamente cifras del Distrito Federal, con 53 adopciones entre 2007 y 2009.

En 2009 también se realizaron los foros regionales en materia de adopción, con el nombre "Retos y Perspectivas de la Adopción en la Legislación Nacional", con la finalidad de discutir problemáticas para unificar criterios en la legislación, en un trabajo coordinado entre los DIF estatales y el nacional.

A escala estatal, las acciones no distan de la realidad nacional; en 2007 no se informaron estadísticas al DIF nacional; en 2008 fueron 179 (DIF Nacional, 2008) y en 2009 fueron 113 las adopciones concluidas en la entidad (DIF nacional, 2009).

Esta sistematización tampoco es suficiente, tal como señalan las Observaciones al Informe de México de aplicación a la Convención (Comité de los Derechos del Niño, 2006: 7), que establecen como punto a mejorar y poner énfasis el hecho de que el Estado Parte (México) debe continuar "intensificando sus esfuerzos por elaborar un sistema que facilite la reunión general de datos sobre todos los niños menores de dieciocho años, desglosados por sexo y grupos de niños que necesitan protección especial".

Específicamente para niños, niñas y adolescentes privados de cuidados familiares y que viven en instituciones, el Comité recomienda reforzar "las medidas vigentes para impedir la separación de los niños de sus familias y que adopte medidas eficaces para evaluar el número y la situación de los niños que viven en instituciones, incluso en instituciones administradas por el sector privado" (2006: 10).

En resumen, el Comité es enfático al recomendar que:

> El Estado Parte establezca reglamentos basados en los derechos del niño y apruebe un programa para reforzar y aumentar las oportunidades para que los niños tengan otros tipos de tutela, por ejemplo, promulgando leyes eficaces, fortaleciendo las estructuras existentes como la de la familia extensa, capacitando mejor al personal y asignando más recursos a los órganos pertinentes. El Comité alienta al Estado Parte a que pida asistencia técnica para cumplir esas tareas al UNICEF, al Instituto Interamericano del Niño y a otros organismos (Comité de los Derechos del Niño, 2006: 10).

A la fecha, no se conoce un programa que haya sido llevado a la práctica en Jalisco ni en México con las instancias mencionadas para dar cumplimiento a las Observaciones del Comité, lo cual vuelve a recalcar la necesidad y la obligación que se tiene en la entidad de velar y cumplir los compromisos asumidos, que como estado de la Federación, se comprometió a cumplir al ratificarse la Convención y demás tratados internacionales.

Por ello se puede percibir el hecho de que, en el discurso, al gobierno le interesa poner énfasis al tema de la adopción y la institucionalización de NNA en situación de desamparo familiar, sin embargo, como se ha demostrado, no se han implementado acciones concretas que permitan materializar estas intenciones y sobre todo, no se ha postrado al estado como un ente capaz de velar por los derechos de todos y cada uno de sus ciudadanos.

Otras acciones desde instancias gubernamentales ante la problemática en materia de adopción en institucionalización entre 2008 y 2012 en Jalisco

Tal como se ha mencionado, ha habido diferentes acciones que han buscado la restitución de los derechos del niño, muchas reactivas, como el Reglamento (2012) ya analizado; sin embargo, merecen ser mencionadas como parte de lo que se ha hecho en materia de adopción e institucionalización de NNA en la entidad en el periodo de estudio.

Así, en 2008 se instalaron los consejos municipales de familia de Ocotlán y Zapopan para agilizar la resolución de la situación jurídica de los menores institucionalizados sin que tenga que intervenir directamente el CEF (SEDIF Jalisco, 2009).

En octubre de 2009, tras casi un año de trabajo, se aprobaron reformas[53] en la legislación para agilizar los procedimientos

53. Concede facultades adicionales al Consejo Estatal de Familia y reduce los tiempos para los procedimientos de patria potestad y adopción. Entre los cambios se establecen: juicios sumarios para el procedimiento de pérdida de patria potestad de menores, entrega de custodia temporal del menor a la familia en lo que se llevan a cabo otras gestiones para adelantar la convivencia con familias que no vivan en la entidad, entre otros.

de adopción y liberación jurídica con modificaciones a leyes como el *Código civil y de Procedimientos Civiles*, el de Asistencia Social, la Ley del Centro de Atención para las Víctimas del Delito, que se incluyeron en el capítulo 1 (SEDIF Jalisco, 2010b).

Asimismo, se implementó el Padrón de Menores al que se hizo referencia en páginas anteriores y que no opera de la misma manera como se señaló en el informe de 2010, cuando se había incluido a todos los NNA institucionalizados y su "consolidación" en 2011 (SEDIF Jalisco, 2012: 131).

También se conformó el Consejo Intermunicipal de Familia, con sede en Lagos de Moreno (SEDIF Jalisco, 2012).

Por otro lado, como una manera de brindar mejores condiciones para la integración de la familia adoptiva una vez que se asigna al NNA, en México, por ley, no existe licencia de maternidad para conceder esta prestación; sin embargo, ha habido algunos cambios, como el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Centro de Estudios de Adopción [CdEA], 2010) que otorgan esta prestación a sus empleados.

A escala estatal, únicamente el DIF Jalisco, en concordancia a sus objetivos de fortalecer a la familia, en el mes de marzo de 2011 (CdEA, 2011), anunció que todo su personal, en caso de que se le haya asignado un menor para su adopción, gozará de un periodo, proporcional a la edad del niño, para iniciar y consolidar la convivencia familiar mediante una licencia de maternidad.

En 2012, también de manera reactiva, para evitar que continuaran los señalamientos contra el CEF y las "adopciones irregulares" según lo señalado en la exposición de motivos de varias versiones del proyecto de reforma a los que se tuvo acceso, la diputada del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Mariana Fernández, presentó una iniciativa para crear la Ley de Adopciones, argumentando la urgencia en las irregularidades mencionadas.

Tras varias modificaciones, la Ley de Adopciones fue aprobada en la última sesión de la LIX Legislatura, el 25 de octubre de 2012, haciendo modificaciones a diferentes ordenamientos, como el *Código de asistencia social*, la Ley para la Prevención a Atención de la Violencia Intrafamiliar, la Ley de Justicia Integral para Adolescentes, la Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adoles-

centes y el Código de Procedimientos Penales del estado de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, 2012).

Pese a su aprobación, el Gobernador de Jalisco, Emilio González, utilizó su derecho al veto en contra de la ley aprobada, debido a que presentaba inconsistencias en los aspectos que contenía, como el banco de tutores, la priorización de jaliscienses adoptantes, por encima de nacionales, y posteriormente solicitantes extranjeros,[54] bancos de información de los NNA institucionalizados, entre otros.

Otras acciones en materia de adopción e institucionalización entre 2008 y 2012 en Jalisco por parte de la Sociedad Civil Organizada

Algunas de las prácticas realizadas en el periodo de estudio por parte de las asociaciones de la sociedad civil han buscado coadyuvar en la restitución de los derechos de los NNA institucionalizado, principalmente en el de vivir y crecer en familia.

Un ejemplo es el Centro de Estudios de Adopción (CdEA), fundado en 2008, con sede en Guadalajara pero que trabaja a escala nacional; su misión es proteger y promover el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir y crecer en un núcleo familiar mediante estrategias como la documentación, la promoción y la difusión de prácticas y procesos asociados a la adopción; entre sus actividades se encuentran la proposición, el análisis y los comentarios a proyectos de reforma de leyes en materia de adopción e institucionalización en México (congresos locales); documentación y generación de estadísticas sobre el tema; promoción de la cultura de la adopción, y brindar servicios de consulta y capacitación a personas interesadas, organismos y padres adoptivos.

Entre los eventos más relevantes que se llevaron a cabo en dicha institución entre 2008 y 2012 se encuentran:

54. Cabe destacar que no se ha podido conseguir la Ley de Adopciones tal como fue aprobada, toda vez que aún dos días antes se tuvo acceso a, por lo menos, dos versiones diferentes, por lo que no se pudo acceder a información precisa para analizarla.

- Primer Encuentro Estatal de Adopción Colima 2010, organizado por el Senado de la República, CdEA y VIFAC, dirigido al público en general para promover la cultura de la adopción en el estado de Colima.
- Congreso Internacional de Adopción Toluca 2009, organizado por el DIF estado de México, CdEA y VIFAC, dirigido al público en general, con la finalidad de promover una cultura de la adopción incluyente de niños mayores de cinco años con alguna discapacidad y grupos de hermanos.
- Congreso Internacional de Adopción Jalisco 2011, organizado por DIF Jalisco, CdEA y VIFAC, con la finalidad de promover la cultura de la adopción en Jalisco.

Para complementar la labor del CdEA, según Alejandra Salas, directora general (2012), se ofrecen a los padres y familias adoptivas, un boletín mensual y talleres de formación que abordan temáticas que son difíciles para ellos, como lo es la decisión de adoptar, la comunicación de orígenes y aspectos generales de la paternidad, lo que brinda herramientas para prepararse y estar en condiciones de propiciar un ambiente más seguro en el desarrollo de sus hijos.[55]

55. Entre 2012 y 2017, el CdEA llevó a cabo algunas actividades de promoción de cultura de adopción, como la puesta en escena del monólogo "Malas palabras" de Perla Schumacher, y la obra de teatro "Vamos a portarnos mal", de Felipe Curiel, que es una obra inédita del CdEA.
También se impartió en el primer semestre de 2017 el diplomado en Adopción, en coordinación con la Universidad Marista de Guadalajara, dirigido a profesionales involucrados en el tema, con la finalidad de capacitarlos y brindarles herramientas para su ejercicio profesional.

Capítulo 4. Situación de la adopción y la institucionalización de niños, niñas y adolescentes (NNA) en la actualidad

La adopción en Jalisco en el periodo comprendido entre 2008 y 2012, dejó un cúmulo de debilidades, pautas, y fortalezas del Sistema, que de aplicar acciones puntuales, se podría traducir en una efectiva restitución de derechos de más niños y niñas privados de cuidados parentales que viven en las casas hogar de la entidad.

Por tal motivo, a continuación se aborda de manera más puntual qué es lo que ha pasado, cuáles serían las asignaturas aún pendientes, así como también, si así es el caso, reconocer el trabajo de las diferentes instituciones involucradas que han abonado de manera positiva a la problemática del año 2013 al 2017.

En este sentido, el poder legislativo, buscando colaborar de manera positiva con la problemática, logró que el día 14 de diciembre del año 2014 entrara en vigor la Ley General de los Derechos de Niñas, Niñas y Adolescentes ([LGNNA], 2014) con lo que dio respuesta a los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano a escala internacional, que en el tema de la adopción y la institucionalización, buscan homologar la legislación con la Convención y las directrices de la ONU en materia de cuidados alternativos, tratando de incorporar respuestas a las observaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño en dicha temática.

La Ley General (2014) tiene por objeto reconocer a niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos, garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos, crear el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y adolescentes y establecer los principios rectores que orientarán la política nacional en materia de estos derechos.

En torno al Derecho a crecer en familia, el capítulo cuarto (LGDNNA, 2014) prioriza que el niño viva con sus progenitores y que únicamente podrá ser separado de su núcleo familiar en caso

de que se le estén violentando sus derechos; se recalca que motivos de pobreza no son causales de separación.

También establece la obligatoriedad de que las autoridades de cualquier nivel de gobierno, diseñen y operen políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación del niño de su núcleo familiar.

Especial mención merece el artículo 26, debido a que incorpora las "medidas especiales de protección" a niños, niñas y adolescentes que hayan sido separados de su núcleo familiar, y establece el siguiente orden, recalcando que la institucionalización en centros de acogimiento residencial tendrá carácter subsidiario, priorizando las opciones de cuidado en un entorno familiar (LGDNNA, 2014: Art. 26).

I. Sean ubicados con su familia extensa o ampliada.
II. Sean recibidos por familia de acogida como medida de protección, de carácter temporal, en los casos en los cuales ni los progenitores, ni la familia extensa de niñas, niños y adolescentes pudieran hacerse cargo;
III. Sean sujetos del acogimiento preadoptivo como una fase dentro del procedimiento de adopción, que supone la vinculación de niñas, niños y adolescentes, respecto del cual ya se ha declarado la condición de adoptabilidad, con su nuevo entorno, y determinar la idoneidad de la familia para convertirse en familia adoptiva;
IV. En el Sistema Nacional DIF, así como los Sistemas de las Entidades (en este caso DIF Jalisco) y los Sistemas Municipales, deberán registrar, capacitar, evaluar y certificar a las familias que resulten idóneas.
V. Sean colocados, dadas las características específicas de cada caso, en acogimiento residencial brindado por centros de asistencia social el menor tiempo posible.

Asimismo, incorpora por primera vez, la figura de acogimiento preadoptivo, que es aquella familia distinta a la de origen y extensa que acoge provisionalmente en su seno a niñas, niños y adolescentes, con fines de adopción, asumiendo todas las obligaciones en cuanto a su cuidado y protección, de conformidad con el principio de interés superior del niño.

También hace mención de la importancia de que toda persona que realice labores como los estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales cuenten con título y cédula profesional de dichas licenciaturas, que acrediten experiencia en el tema de desarrollo de niñez, familia, pareja o adopción, experiencia laboral de dos años y carta compromiso por parte de la institución de asistencia privada que proponga al profesional, para tener mayor certeza de su capacidad y experiencia en el tema.

En cuanto a los centros de asistencia social, la LGDNNA (2014) establece algunos lineamientos a cumplir como medidas de protección civil, el mínimo personal requerido para laborar en la institución: si el perfil de los niños albergados es de menores de un año, deberán contar con una persona para cada cuatro niños albergados y, si son mayores una cada ocho niños; los centros deberán favorecer y garantizar la integridad física y psicológica de los niños que tengan bajo su custodia; también deberán tener un archivo que contenga el expediente del niño, las visitas, la situación jurídica, etcétera.

En temas estadísticos y numeralia en materia de infancia, la Ley General (2014: Art. 125) mandata, en el Artículo 125 fracción XV la conformación:

> (..) de un Sistema de Información a nivel nacional, con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país, incluyendo indicadores cualitativos y cuantitativos.
>
> Este sistema de información se coordinará y compartirá con otros sistemas nacionales, en términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren de conformidad con las disposiciones aplicables.

Otro artículo relacionado con la institucionalización es el 29 (LGDNNA, 2014: Art. 29), que establece la obligación de las Procuradurías de protección de cualquier nivel de gobierno de contar con un sistema de información que permita registrar a niñas, niños y adolescentes susceptibles de adopción, solicitantes de adopción y adopciones concluidas, así como también informar de manera trimestral sobre las cifras a la Procuraduría Federal de Protección.

En cuanto a las casas hogar y albergues, el Artículo 112 LGDNNA, 2014: Art. 112) establece que las procuradurías de protección

de las entidades federativas, en coordinación con la Federal, elaborarán un Registro Nacional de Centros de Asistencia Social que incluya: nombre del Centro de asistencia social, domicilio, censo de la población albergada (sexo, edad, situación jurídica y proceso) y relación del personal que labora en la institución.

Además, el nuevo ordenamiento crea el Sistema Nacional de Protección Integral (SIPINNA), con la finalidad de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Entre las atribuciones del SIPINNA se encuentran: difundir el marco jurídico nacional e internacional de protección, integrar la participación del sector público y privado, generar mecanismos de participación directa de los menores de edad, impulsar la perspectiva de derechos de los niños en los planes de desarrollo y su transversalidad, y conformar un sistema de información nacional, con la finalidad de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La ley también establece prácticamente las mismas obligaciones, a escala estatal, para los sistemas locales de protección, que se alinearán a las prácticas del Sistema Nacional, lo que también se aplica para los sistemas municipales de protección.

Como toda ley, ésta también tiene un reglamento que es el instrumento que brinda las bases para su implementación práctica. Este ordenamiento fue publicado el día 2 de diciembre de 2015. En ese momento se estaba incumpliendo la ley, ya que en su quinto artículo transitorio, establece que "las disposiciones reglamentarias derivadas de esta Ley deberán ser expedidas por el Ejecutivo Federal en un plazo no mayor a los ciento ochenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto". El Reglamento se publicó 183 días después del límite establecido.

A escala estatal, y buscando alinear la legislación del Estado de Jalisco con la Federal, el 5 de septiembre de 2015 se publicó la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco [LDNNAEJ] (2015), con el objeto de reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de regular la actuación de las autoridades en el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de los derechos de los niños, de establecer las bases del Sis-

tema Estatal y los municipales de Protección de los derechos de los menores de edad, y de promover la participación de los diferentes sectores en políticas, acciones y programas gubernamentales para garantizar el respeto de los derechos de niños y niñas.

El capítulo v: "Del Derecho a Desarrollarse en un Ambiente Familiar Sano y a la Unidad Familiar" señala algunos aspectos relevantes, como el hecho de que las autoridades involucradas deberán establecer mecanismos, políticas y acciones que prevengan la separación del niño de su familia de origen (fortalecimiento familiar), que no se separe al niño de su familia cuando la causal sea la pobreza, por mencionar algunos (LDNNAEJ, 2015).

El capítulo citado señala que es derecho del niño ser recibido por una familia de acogida previamente certificada, así como también establece el acogimiento preadoptivo como una fase dentro del procedimiento de adopción, en la que el niño se integra de manera plena con su familia adoptiva.

Con esta Ley, se reforma la figura de delegados institucionales. Anteriormente, el Consejo Estatal de Familia tenía entre sus delegados al Hogar Cabañas, que es un organismo público descentralizado, a asociaciones civiles: Sueños y Esperanzas, Hermanos Unidos Proyección y Vida y Familia de Guadalajara. Actualmente, los delegados son operados por los sistemas DIF municipales y el Hogar Cabañas.

En cuanto a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, establece atribuciones como procurar la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, prestar asesoría y representación a los niños, coadyuvar con DIF Nacional y demás DIF estatales en la elaboración de lineamientos para registrar, capacitar, evaluar y certificar a familias idóneas para adoptar, desarrollar los lineamientos y procedimientos para la restitución de derechos, emitir los lineamientos de operación de los delegados institucionales municipales, entre otras.

Al igual que a escala federal, crea el Sistema Estatal de Protección y establece algunas actividades, como instrumentar y articular políticas públicas, participar en el Programa Nacional, evaluar y dar seguimiento al Programa Estatal, difundir los derechos de niños, niñas y adolescentes, e instrumentar modelos de interven-

ción para la atención a problemáticas que enfrenta la niñez en la entidad, por mencionar algunos.

Tanto la Ley General (2014) como la Ley Estatal de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2015) son proyectos muy ambiciosos que buscan cumplir y dar respuesta al cúmulo de recomendaciones que desde el Comité de los Derechos del Niño se han dirigido a México, sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer para lograr poner en práctica todo lo estipulado en ellas.

Como el primer periodo analizado (2008-2012), da la impresión de que en los últimos cinco años, en materia de adopción e institucionalización de NNA en Jalisco, se continuara trabajando de la misma manera, sin un plan de trabajo puntual que además de ejecutar abarque acciones de evaluación que midan la eficacia del trabajo institucional.

Parece que se sigue trabajando de forma reactiva y superficial (tratar de ejecutar, aunque sea por encima la ley), que se trabaja en proyectos de manera aislada sin fechas ni plazos puntuales que permitan observar cómo se va dando cumplimiento a estas leyes y sus respectivos reglamentos, mucho menos se piensa en la documentación de esas prácticas ni en su evaluación.

Por ejemplo, la problemática de las cifras y el estatus de la situación jurídica de niños y niñas que se encuentran privados de cuidados parentales no existen. El Sistema de Información establecido en la Ley General, a escala federal, ya está en funcionamiento y tiene una página *web* en la cual se pueden cruzar algunas variables y desagregar, según lo solicitado por edad, sexo, algunos temas que el usuario puede seleccionar.

Sin embargo, en materia de adopción e institucionalización no aparece ninguna variable o temática que se pueda elegir para conocer la situación de la institucionalización; por ello se puede deducir, que, en materia de adopción y niñez institucionalizada privada de cuidados parentales, el Sistema Nacional de Información aún no ha sido implementado y que, por lo tanto, no se ha cumplido con lo establecido por la ley de manera universal.

Sin este Sistema, obtener información, sin que sean datos personales, únicamente estadística, resulta casi imposible. La problemática ha sido siempre igual: las instituciones a nivel federal, en

este caso SIPINNA, Procuraduría de Protección y DIF Nacional[56], no cuentan con información actualizada porque las entidades federativas no actualizan ni envían su información, ya que no están obligadas por la ley, lo cual evidencia que no existe información confiable ni actualizada en la cual se puedan basar decisiones de prácticas y políticas en materia de institucionalización, adopción y cuidados alternativos que, al final, terminan implementando acciones sin una brújula adecuada que permita evaluar su eficiencia y, por lo tanto, no se responde adecuadamente a las necesidades del sector.

En este sentido, un caso que llama particularmente la atención es que no se sabe cuántos niños en México viven en casas hogar y albergues privados de cuidados parentales.

El dato más actualizado que se tiene sobre el tema es el Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS), realizado por el INEGI en el año 2015, que reflejó que en México había 879 casas hogar para menores de edad, en las que vivían 25,667 niños, niñas y adolescentes INEGI, 2015).

Esta cifra ha sido poco socializada. Lo que generalmente se maneja y se asume como información confiable es una proyección del Diagnóstico de la Adopción en México SNDIF, 2006a), que señalaba en el año 2005 que para 2010 habría en el país 29,310 niños, niñas y adolescentes viviendo en 703 instituciones, lo que pone en evidencia el poco o nulo control que tienen las autoridades al respecto, lo que expone a los menores de edad a nuevas vulneraciones de derechos.

La falta de información volvió a ser señalada y documentada en las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño emitió nuevamente en el 2015, en las que se ha pronunciado

56. Mediante una solicitud de información pública, cuya respuesta es el oficio número 1236000021817, se solicitaba información sobre datos de adopción e institucionalización en México. Su respuesta fue el número de adopciones y NNA institucionalizados en los centros de asistencia social que dependen de DIF nacional, lo que no representa la situación del país.

como en el 2006 contra la falta de control estadístico en materia de niñez institucionalizada en el país[57].

En este tema, Jalisco refleja un breve avance, aunque con algunos aspectos a mejorar. La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco [PPNNAJ], 2017a), en respuesta a una solicitud de información pública (estos datos no están disponibles en ninguna página *web*, pese a no ser datos personales), informó que viven 4,549 niños, niñas y adolescentes en las 82 casas hogar que según la Procuraduría de Protección operan en la entidad[58]; sin embargo, al mes de junio de 2017, un año y medio después de la entrada en vigor de la Ley Estatal, la instancia señaló que no tienen el dato preciso, pues continúa trabajando en terminar el Registro Estatal de Centros de Asistencia Social[59].

Al no tener acceso a esta información de manera directa (no hay algún sitio físico *web* en que se pueda meter cualquier persona a consultar información), surge la inquietud de conocer cuán actualizada y cierta es, además de que no se puede deducir cuánto se mueve el fenómeno en la entidad, para poder actuar de manera positiva por los niños, las niñas y los adolescentes.

---

57. Observaciones del Comité (8 de junio de 2006):
El Comité puso énfasis en la necesidad de "elaborar un sistema que facilite la reunión general de datos sobre todos los niños menores de 18 años, desglosados por sexo y grupos de niños que necesitan protección especial".
En materia de niños privados de cuidados parentales le preocupa "la falta de información (el número, las condiciones de vida y otros factores) sobre los niños que han sido separados de sus padres y viven en instituciones".
Observaciones del Comité (8 de junio de 2015):
En materia de niños privados de su entorno familiar, acoge con satisfacción la aprobación de la Ley General; sin embargo señala que: "no existen políticas suficientes para apoyar a las familias en el cumplimiento de la responsabilidades parentales; el número total de niñas y niños privados de un entorno familiar es desconocido; la institucionalización continúa siendo la opción priorizada sobre los hogares de acogida".
58. Son 76 casas hogar privadas y 6 públicas. Cabe señalar que el dato es lo que hasta el 23 de junio tenían dado de alta en el Sistema Vigía, que es el Registro Estatal de Centros de Asistencia Social, y el cual no se puede consultar de manera abierta. Requiere usuario y contraseña.
59. El Registro Estatal de Centros de Asistencia se llama Sistema Vigía. Está disponible en: sistemadif.jalisco.gob.mx/vigia/; sin embargo, no puede ser consultado por ningún ciudadano particular, se requiere usuario y contraseña, y únicamente pueden acceder a él representantes de algún centro de asistencia.

Pese a que en primera instancia da la impresión de que la Procuraduría cuenta con un control más estricto en Jalisco, resulta oportuno señalar que aún no se ha implementado el Sistema de Información; de hecho, ni siquiera las autoridades admiten quién debería hacerlo.

De esto se dio cuenta al requerir información pública mediante una solicitud de información dirigida a la Procuraduría de Protección (PPNNAJ, 2017a), en la que se solicitaban datos y estatus del sistema de información estatal. La respuesta a este rubro fue que la información al respecto la tenía el Sistema Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), y se instó para solicitarla a dicha dependencia.

Siguiendo esta recomendación, se envió al SIPINNA la solicitud de información con folio 03684317 que fue aceptada, pero se señaló que existe una "competencia concurrente", por lo que el SIPINNA (2017) contestará lo que tenga de información en su poder y, a su vez, pedirá a la Procuraduría de Protección, a través de la Unidad de Transparencia de DIF Jalisco, contestar los datos que a ella competen y que ya en su momento se le habían solicitado, por lo que se deduce que la información como se pide no se tiene.

El propio SIPINNA, en su respuesta, explicó que desde el 21 de julio de 2016 se aprobó la integración de una subcomisión para la creación del Sistema Estatal de Información SIPINNA, 2017). Al mes de agosto de 2017 no se tiene fecha prevista de que arranque el Sistema Estatal de Información, mientras que la Procuraduría de Protección (PPNNAJ, 2017c) volvió a responder que en lo que respecta al Sistema Estatal de Información no cuenta con datos.

Esto muestra, que en materia de infancia, a escala federal y estatal, la constante en México y Jalisco ha sido la promulgación de leyes que en el papel son vanguardistas y atienden al interés superior del niño, pero en la práctica su implementación se vuelve problemática, burocrática y, por ello, poco efectiva.

En cuanto al tema de la institucionalización y adopción en Jalisco, de manera general, pareciera que, al mes de junio del año 2017, la problemática continúa vigente en la mayoría de sus aristas: estadísticas poco confiables sobre adopción e institucionalización, prácticas de las casas hogar y de las instituciones administrativas y judiciales involucradas en el tema, lo que nuevamente

evidencia que lo que se dice y hace no corresponde con lo que la ley establece que se debería hacer.

Un hecho que llama particularmente la atención se deriva de los datos obtenidos por parte de la respuesta de solicitud de información pública de la Procuraduría de Protección en la que se señaló que en Jalisco hay 4,459 niños, niñas y adolescentes institucionalizados y privados de cuidados parentales.

La Procuraduría (PPNNAJ, 2017a) señaló que bajo su tutela se encuentran 248 niños en la entidad, pero también desglosó el número de pupilos que tienen a su cargo cada una de las delegaciones institucionales quedando de la siguiente manera:[60]

Tabla 11
Adopciones 2011-2017

Delegación institucional	Niños bajo su tutela
Tlajomulco de Zúñiga	**89**
Ocotlán	6
Tonalá	51
Tepatitlán de Morelos	53
Zapotlán el Grande	13
Guadalajara	**213**
Autlán de Navarro	30
Lagos de Moreno	13
Chapala	24
Talpa de Allende	4
Puerto Vallarta	**81**
Tlaquepaque	58
Zapopan	**121**
El Salto	0
Ixtlahuacán de los Membrillos	0
San Juan de los Lagos	0
Jocotepec	4
Hogar Cabañas	**252**
Total	**1,012**

F.: Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco.

60. Al 23 de junio de 2017.

Esta tabla refleja que, al suplir la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes al extinto Consejo Estatal de Familia, la tendencia ha sido derivar a los NNA que estaban bajo su tutela, sea a un proceso de reintegración familiar, sea a la delegación institucional del territorio donde se haya cometido la vulneración de derechos del niño, para deshacerse de la mayor cantidad de casos posible.

Esto genera una gran inquietud y pareciera una medida meramente paliativa para la problemática, porque, al final del camino, puede destapar un problema mayor.

Tal es el caso de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Municipio de Guadalajara (PPNNAG), que actualmente tiene, según la Procuraduría, a 213 NNA bajo tutela institucional (PPNNAJ, 2017a) y, de acuerdo con la respuesta a una solicitud de información pública, la misma delegación señaló que tiene bajo su tutela a 396 niños, niñas y adolescentes (PPNNAG, 2017); esto es, 183 más de los que tiene contabilizados el organismo estatal, lo que refleja que ese control estadístico no es confiable y expone a los menores de edad a más vulneraciones de derechos, pues no se sabe cuántos son, dónde están ni quién tiene control de esto.

También resulta alarmante el hecho de que, en el municipio de Guadalajara, únicamente laboran atendiendo los casos de estos niños quince personas (PPNNAG, 2017), pues la cantidad de niños atendidos en promedio por persona trabajando en la delegación es de 26.4 niños por cada uno, lo que sin duda lleva a pensar que se puede caer en una revictimización de los niños, las niñas y los adolescentes con derechos vulnerados, ya que no solamente fueron víctimas de delitos en su núcleo familiar, sino también están siendo expuestos, en el entorno en que se les debería cuidar (casas hogar), a otras vulneraciones de derechos, como el abandono institucional y las repercusiones que para su desarrollo acarrea vivir privado de cuidados parentales.

La diferencia en cuanto a personal es abismal entre Guadalajara y la procuraduría estatal. Actualmente en su nómina se encuentran 204 personas (PPNNAJ, 2017a), cuando en el extinto CEF, había 51, lo que representa un 400% más, y que podrían atender a 1.21 niños por cada persona, contra los catorce que se atendían en el consejo según las mismas variables.

El caso de Guadalajara no es aislado, por las cifras antes expuestas, también se encuentran en riesgo de caer en la misma problemática las delegaciones de Zapopan, Puerto Vallarta, Tlajomulco de Zúñiga, Hogar Cabañas, entre otros, quienes pueden no llegar a darse abasto en algún momento, si no es que ya estén siendo rebasados por la cantidad de trabajo y el poco personal que generalmente tienen trabajando.

Ante esta problemática, a pesar de que la Procuraduría de Protección Estatal haya derivado cada caso a la delegación institucional correspondiente, se considera que no se puede lavar las manos, necesita ejercer su función de organismo rector estatal llevando a la práctica acciones de capacitación, de asignación de recursos humanos y económicos a las delegaciones, para que poco a poco puedan implementar los cambios necesarios en su accionar para lograr el respeto y restitución de derechos de los NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar.

Hasta el momento, estos apoyos parecen limitados o casi nulos. De acuerdo con la respuesta a la solicitud de información pública, la delegación de la Procuraduría de Protección de NNA de Guadalajara recibe de la Procuraduría Estatal: "un apoyo anual de $795,000.00 (setecientos noventa y cinco mil pesos 00/100), principalmente para cubrir apoyos médicos y de cuidado de pupilos con discapacidad" (PPNNAG, 2017), lo que representaría únicamente $2,007.58 pesos por menor de edad al año.[61]

Estas prácticas vuelven a evidenciar la falta de coordinación, compromiso, apoyo y trabajo en equipo de las instancias administrativas para trabajar a favor de los NNA institucionalizados.

Otro tema que llama la atención es el número de adopciones tramitadas por la Procuraduría Estatal tras la extinción del CEF (tabla 12).

61. La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco, sobre apoyos a otras delegaciones, señaló que "se cuenta con recurso económico para proteger y restituir, de manera integral, los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo representación en suplencia de la delegación" (PPNNAJ, 2017b).

TABLA 12
Adopciones 2008-2012

1

Año*	Número de adopciones concluidas
2011	31
2012	17
2013	11
2014	8
2015	49 solo nacionales
2016	30 solo nacionales
2017	7 solo nacionales al 31 de mayo

2

Año	Número de adopciones concluidas (registradas por el CEF)
2008	171
2009	136
2010	163
2011	146
2012	97 al 7 de septiembre

Los datos que aparecen en esta sección son el resultado de respuestas a solicitudes de información:

1. Tabla de adopciones de la Procuraduría de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes
   a. Años 2011, 2012, 2013 y 2014: Respuesta a solicitud de información pública con oficio: UTIDIFDIF/041/2016.
   b. Años 2015, 2016 y parte de 2017: Respuesta a solicitud de información pública con oficio: UTIDIFDIF/531/2017.
2. Tabla de adopciones del Consejo Estatal de Familia, recibida el 21 de septiembre de 2012.

Fuente: Consejo Estatal de Familia.

Las tablas anteriores permiten corroborar también el poco control estadístico que tienen las autoridades involucradas en materia de adopción: se observa en las cifras otorgadas en su momento por el CEF que las adopciones concluidas en el año 2011 fueron 146, al contrario de lo señalado por la Procuraduría de Protección cuando, en el mismo periodo, respondió a la misma pregunta que fueron 31 adopciones (PPNNAJ, 2017a).

También en cuanto a la cifra de adopciones, pareciera que desde 2012 se cerraron prácticamente las adopciones en la entidad. Se acusó al CEF de haber realizado adopciones ilegales; sin embargo, este hecho nunca se pudo comprobar, porque una adopción no depende únicamente de las autoridades administrativas, más bien la decisión final depende del juez que revisa todo el expediente,

escucha a las partes involucradas, como en su momento era el CEF, hoy Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco, la Procuraduría Social, el niño (según su edad) y los adoptantes; posteriormente analiza el caso, dicta sentencia y otorga la adopción, en caso de que así lo considere.

Con esta reducción en las adopciones se puede pensar que hay niños viviendo en instituciones que pudieran tener la oportunidad de vivir en una familia adoptiva, pero, por el temor de las autoridades a ser señaladas, éstas dejan a un lado sus casos pese a que se tiene que trabajar por ellos y siempre buscando su interés superior. Hay en Jalisco, según la Procuraduría de Protección, 79 niños, niñas y adolescentes liberados jurídicamente y susceptibles de adopción (PPNNAJ, 2017a).

Otro aspecto que es muy importante, pero que a la vez también presenta atrasos en cuanto a la restitución de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes institucionalizados, es la poca sensibilización que tienen los jueces y el personal del poder judicial involucrado en las adopciones y los procedimientos de pérdida de patria potestad de menores de edad institucionalizados, ya que continúa habiendo un gran rezago en cuanto a la no agilización de procedimientos, pues consideran los expedientes de los niños como si fuera cualquier otro asunto que revisan en el juzgado, sin darse cuenta de que, entre más tiempo pase un niño viviendo en una institución, mayor será el daño que se cause a su desarrollo.

Asimismo, retomando la importancia que tiene para el niño vivir en un entorno familiar, la Ley Estatal de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco (2015) consideró la figura del acogimiento familiar como la medida de protección más adecuada para restituir el derecho a vivir y crecer en familia para aquellos niños que no se puedan reintegrar a su familia de origen o, según el caso, ser entregados en adopción.

Pese a ello, aún falta mucho tiempo y voluntad para lograr implementar en la práctica, a escalas tanto federal como estatal, la figura. Mucho se ha abordado en el papel y en algunos foros, como el Congreso Nacional "Mi Derecho a la Convivencia Familiar y

Comunitaria"[62], el Segundo Foro Estatal sobre Violencia Familiar, Pobreza y Políticas Públicas,[63] el Congreso Internacional Juconi "Por un mundo sin violencia",[64] el "Congreso Nacional sobre Acogimiento Familiar",[65] la figura y los beneficios que acarrea, contrarios a las repercusiones de la institucionalización en el desarrollo del niño; sin embargo, no se ha logrado dar el siguiente paso: lograr la implementación de un programa de acogimiento familiar efectivo.

En lo nacional, la única dependencia pública que opera un programa de acogimiento familiar, llamado "familias solidarias" es el DIF Nuevo León, que lo hace en coordinación con la asociación civil Back2back. En lo que respecta a las ONG, Aldeas S.O.S. tiene siete aldeas en México, donde viven niños y niñas en entornos familiares cuando por alguna circunstancia no puedan vivir con su familia de origen. Según la página *web* de la asociación, atienden en sus diferentes programas a más de 1,900 niños, niñas y adolescentes en el país.

Fuera de los dos ejemplos anteriores, en México no se ha consolidado la figura del acogimiento familiar o de hogares de acogida.

En este tema, Jalisco no es la excepción; de acuerdo con la respuesta a una solicitud de información pública,[66] la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco, que es el organismo encargado de poner en práctica la figura en la entidad, señaló que únicamente se tiene certificada a una familia (PPNNAJ, 2017a) como familia de acogida, y tiene en su núcleo tres niños (PPNNAJ, 2017b), también respondió que no se tiene a ninguna familia en lista de espera de acogimiento familiar.

Con el estatus actual del acogimiento familiar se vuelve a confirmar el hecho de que en el papel nuestras leyes están acordes con el interés superior del niño, pero no existen los mecanismos de planeación, control, ejecución y evaluación de los ordenamientos legales,

62. Celebrado en agosto de 2012 en Guanajuato. Organizado por la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) y asociaciones civiles del país.
63. Celebrado en enero de 2014 en Guanajuato. Organizado por el gobierno de Guanajuato, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y la Alianza por la Infancia y sus familias (AIFAM).
64. Celebrado en Puebla en octubre de 2014. Organizado por fundación Juconi.
65. Celebrado en Guadalajara en octubre de 2016. Organizado por DIF nacional y DIF Jalisco.
66. Respuesta a solicitud de información bajo el oficio UTIDIF/531/2017

lo que continúa dejando en estado de vulnerabilidad a niños, niñas y adolescentes institucionalizados en situación de desamparo familiar.

Pese a este panorama, hay en Jalisco algunos temas que han mostrado avances significativos en materia de institucionalización y adopción de menores de edad. Se relacionan a continuación:

- Homologación y entrada en vigor en enero de 2016 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco, con la Ley General.
- Incremento de recursos humanos y económicos en la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes: en su nómina están 204 personas; esto es, podrían atender a un promedio de 1.21 niños por trabajador. Tiene bajo su tutela a 248 niños, niñas y adolescentes, mientras que el CEF tenía a 672 y los atendía en un promedio de catorce casos por profesional.
- Acondicionamiento e inauguración del edificio "Ciudad Niñez", ubicado en el Municipio de Guadalajara, en el que se congregó a instituciones como UNICEF delegación Jalisco, Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, Fiscalía General del Estado, Secretaría de Educación Jalisco, Seguro Popular, entre otras instituciones, con la finalidad de atender integralmente a niños, niñas y adolescentes a quienes les hayan sido vulnerados sus derechos buscando evitar la revictimización al tener que ir de un lado a otro buscando respuestas a su problemática.
- Gracias a un breve análisis de medios de comunicación se deduce que la Procuraduría de Protección no ha sido señalada por ninguna institución, tal como lo fue en su momento el Consejo Estatal de Familia.
- De hecho, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ) tampoco se han interpuesto quejas, ni esta ha emitido tantas recomendaciones como en el periodo 2008-2012, cuando se emitieron doce. De junio de 2012 a junio de 2017, únicamente emitió una, en el año 2013.

Pese a estos avances, parece que aún son más las asignaturas pendientes en la entidad y que los esfuerzos no han sido suficientes para lograr el pleno respeto y la restitución del derecho del niño a vivir y crecer en familia.

Conclusiones y propuestas

En este apartado se presentan las conclusiones y la propuesta de elementos, que se considera, debería incluir una política pública que contribuyera a una real e integral atención, protección y restitución de los derechos de los niños en situación de desamparo familiar, particularmente el de vivir y crecer en familia.

El principal aspecto que se documentó y comprobó en las acciones de los actores públicos y privados involucrados en el tema en Jalisco, fue la incongruencia entre la práctica (lo que hacen), el discurso (lo que dicen que hacen) y la norma (lo que deberían hacer), poniendo en evidencia la falta de actos para satisfacer las necesidades de un grupo vulnerado como el de los NNA privados de cuidados parentales, al cual tienen obligación de atender como consecuencia del compromiso asumido por el Estado al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), a lo que se suman las modificaciones recientes a los primeros cuatro artículos constitucionales.

En este sentido, se identificó la incoherencia radicada en la falta de compromiso real que tiene el Estado para responder y hacer frente a sus obligaciones, debido a que existe muy poca o casi nula coordinación entre las autoridades involucradas: el CEF, la Procuraduría Social, la Procuraduría de Justicia y el IJAS, toda vez que en la práctica se antepone la institucionalización por tiempo indefinido a la desinstitucionalización, hecho que contraviene a la Convención (1989) y demás leyes locales aprobadas, las cuales establecen una serie de lineamientos que las instituciones deberían poner en práctica para dar respuesta a las necesidades y proteger los derechos de los grupos vulnerados como lo son los sujetos de estudio.

Por ello, se puede decir que no existe una verdadera puesta en práctica de lo establecido por la ley evidenciándose, por lo tanto, leyes de papel, leyes que no se cumplen y que las acciones que se implementan en el intento por respetarlas, en lugar de respetar y restituir los derechos vulnerados, en este caso de los NNA privados de cuidados parentales, son violatorias de sus derechos mostrando

así al Estado como un ente que no ha sido capaz de implementar las acciones necesarias para cumplir con sus obligaciones.

De igual manera, se llegó a la conclusión de que prácticamente todos los discursos y las acciones implementadas en el periodo de estudio fueron totalmente reactivas a problemáticas suscitadas, en su mayoría dadas a conocer por los medios de comunicación, lo cual, expone al Estado como incapaz de prevenir acciones violatorias de derechos y sobre todo, de planificar prácticas que le permitan velar por los intereses y cubrir las necesidades de un grupo vulnerado como lo son los NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar y que podrían ser candidatos a adopción.

Como ejemplo de ello se destacó, en julio de 2012, la destitución de la secretaria ejecutiva del Consejo Estatal de Familia, Claudia Corona, lo cual habían pedido desde 2008 presuntos afectados por sus actos y los medios de comunicación, asociaciones inconformes con su accionar y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Sin embargo, dicho acto dejó intocada la estructura de la institución, o al menos no se tiene evidencia de algún cambio que se haya generado con posterioridad al hecho, ya que las prácticas continuaron siendo las mismas, por ellos es urgente la necesidad de fortalecer a las instituciones y con ello a su personal, y no al revés, pensando que con la destitución se erradicaría el problema.

Otro hecho similar fue la creación y aprobación del Reglamento de Albergues (2012), que generó descontento entre los involucrados, en su mayoría las casas hogar, toda vez que no se atendieron aspectos fundamentales y viables para su buen funcionamiento y aplicabilidad, lo cual hizo que estas medidas se hicieran inoperantes, lo que nuevamente refleja una imagen de la falta de respuesta que, en el periodo de estudio, tuvo el estado de Jalisco para dar solución a las acusaciones sobre el accionar de sus instituciones y su personal, así como también fue evidente el hecho de que no se implementaron acciones para cambiar el curso de las acusaciones, como hubiera sido el fortalecimiento institucional.

En este sentido, desde dos aristas, con la misma problemática, falta de recursos materiales y humanos, se evidenció la ausencia de políticas públicas integrales y planeadas dirigidas atender al sector de población estudiado:

a. Las de atención directa, que carecen de acciones encaminadas a fortalecer a las casas hogar para que puedan brindar servicios más profesionales a sus beneficiarios: atención psicológica, educación y trabajo social, por mencionar algunos.
b. Las de atención indirecta, inexistencia de lineamientos y recursos para las autoridades administrativas involucradas para emprender prácticas integrales que hagan más eficaz su trabajo mediante la resolución oportuna de la situación jurídica del niño, para evitar que viva en una institución por tiempo indefinido y expuesto a las repercusiones que esto pueda acarrear en su personalidad.

Por ello se concluyó que las prácticas en torno al tema de niñez institucionalizada en situación de desamparo familiar implementadas en Jalisco entre los años 2008 y 2012 han sido insuficientes y poco coordinadas, lo que se vio reflejado en el incremento de esta población, aunado a los constantes señalamientos de prácticas institucionales que indudablemente fueron en detrimento de los derechos de los NNA.

Cobra particular relevancia el incumplimiento de los compromisos internacionales de México, incluido Jalisco, en particular en lo referido a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) en el territorio, basada en el Nuevo Paradigma de Atención a la Infancia, materializado con el enfoque de derechos; no se ha cumplido debido a que las prácticas dirigidas a los NNA no han satisfecho plenamente sus derechos, además de que se les sigue considerando como objetos de protección en las casas hogar, y no como sujetos de derechos a quienes hay que respetárselos o, en su defecto, restituírselos.

Asimismo, se documentó, partiendo del ámbito público y del privado, la poca seriedad con que se atendió a la problemática en la entidad, por no contar con datos actualizados ni detallados que permitan proteger y prevenir vulneraciones a la integridad y los derechos de los NNA, como tráfico de personas y adopciones ilegales, entre otras.

a. *Entidades públicas*: aunque en el discurso se tiene un padrón de menores, en la práctica no existe la base de datos de todos los NNA que viven en instituciones, ni su situación jurídica, causas

de la institucionalización, etc., pues se limita únicamente a los NNA pupilos del CEF.

b. *Instituciones privadas*: algunas de ellas no están sensibilizadas para llevar un control estricto de cuántos NNA se encuentran bajo su custodia, si reciben visitas, si se encuentran en abandono institucional, entre otros, lo que puede exponerlos a otras violaciones de derechos.

El análisis presentado permite confirmar el supuesto planteado: las prácticas y discursos[67] realizados en Jalisco entre 2008 y 2012 —mediante políticas públicas estatales, las federales con incidencia en la entidad, las implementadas por la Sociedad Civil Organizada dirigidas a niños, niñas y adolescentes institucionalizados en situación de desamparo familiar y la figura de la adopción en el estado— son insuficientes ante su derecho a vivir y crecer en una familia.

Se reafirmó que es indispensable implementar acciones integrales tendientes a buscar el máximo desarrollo emocional, físico y psicológico de niños, niñas y adolescentes que viven en situación de desamparo familiar, ya que la bibliografía estudiada indica que su desarrollo personal depende del grado de satisfacción que tenga de sus necesidades, lo que lograrán en la medida en que hayan tenido acceso a un entorno que les permitiera alcanzar y elevar sus potencialidades y con ello, desde su individualidad, contribuir al desarrollo social.

Desafortunadamente, en 2017 aún se pueden observar diferencias entre lo que se dice, lo que se hace y lo que la ley establece que se debería hacer. Con la aprobación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco, se volvió a corroborar que en el papel se cuenta con leyes muy completas y alineadas con los compromisos internacionales del país, pero en la práctica tales leyes no llegan a implementarse de manera integral y efectiva como debieran.

67. Se hace referencia a las acciones jurídicas y legislativas, judiciales, administrativas y de difusión.

A manera de propuesta, a continuación se presentan algunos elementos, lineamientos y acciones que se deberían incluir en el Plan Estatal de Desarrollo en materia de adopción e institucionalización de NNA en situación de desamparo familiar:

- Elaborar un diagnóstico de la situación actual en Jalisco (autoridades, cifras, acciones, etcétera) para conocer la realidad y actuar en consecuencia, con la finalidad de conocer qué es lo que se ha hecho en Jalisco en los últimos años en la materia y visualizar qué acciones y nuevos planteamientos se podrían llevar a la práctica, buscando el respeto y la restitución de derechos de los NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar. Este ejercicio respondería a las acciones poco pensadas y reactivas que se dieron durante el tiempo de estudio y, sobre todo, se estaría en condiciones de conocer qué acciones se tienen que llevar a cabo por parte del estado para cumplir con su función de proteger los derechos de los NNA.
  En 2017, aunque la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece un sistema estatal de información y se perciben ciertos avances al respecto, la información aún no está completa ni se puede consultar de forma abierta.
- Planear, ejecutar, supervisar y evaluar cualquier acción dirigida a los NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar que desde el inicio, como toda política pública, establezca los mecanismos y periodos de evaluación (durante el proceso y a su término), con la intención de descubrir posibles fallas o puntos de mejora y actuar en consecuencia.
- Las políticas públicas deberán fundamentarse en el enfoque de derechos, ya que de esta manera las prácticas que bajo dicha lógica se lleguen a implementar estarían contribuyendo a garantizar los derechos a los NNA privados de cuidados parentales y que podrían ser candidatos a adopción.
  Asimismo, se considera fundamental para la planeación y la ejecución de políticas públicas que se retomen las recomendaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño en materia de adopciones e institucionalización, dado que son aspectos que se necesita atender y, sobre todo, son líneas sobre las que podrían versar acciones integrales para el respeto y la

restitución de los derechos de los NNA institucionalizados en situación de desamparo familiar.

- Dotar de mayores recursos humanos y materiales a las instancias públicas involucradas para que cumplan con las obligaciones conferidas por la ley; resulta fundamental que a la par se planteen objetivos, prácticas y evaluaciones del actuar institucional para conocer si sus acciones son las adecuadas para atender a las necesidades de la niñez privada de cuidados parentales, o si necesita modificaciones para lograrlo.

  Aunque en 2017 los recursos humanos y económicos con que trabaja la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes son mucho mayores que los que tenía el CEF, todavía continúan siendo insuficientes, ya que sigue habiendo muchos puntos por mejorar, como los aspectos estadísticos, de apoyo a los delegados institucionales de la misma Procuraduría, prevención, entre otros.
- Fortalecer mediante la profesionalización y los recursos económicos a las casas hogar públicas y privadas, lo cual debe de ir ligado a que se les aporten los recursos y espacios para hacerlo, toda vez que, aunque voluntariamente coadyuvan con el Estado en una obligación de este, necesitan también de recursos económicos para operar, los cuales en ocasiones les son difíciles de procurar.

  No obstante, antes de brindar tales recursos, es preciso que se establezcan compromisos entre ambas partes, y mecanismos para vigilar su accionar, procurando que siempre tiendan a lograr el interés superior del niño.
- Concientizar a los miembros de las instituciones públicas (administrativas y judiciales) en cuanto a la necesidad que tiene el niño de vivir y crecer en familia, y el hecho de que de la agilidad de sus acciones depende que se restituya este derecho.
- Formular, implementar y evaluar un programa de acogimiento familiar o familias solidarias (que ya está establecido en la ley) pero que hasta el momento ahí se ha quedado privando a los menores de edad de desarrollarse en el núcleo de una familia. Se debe tener y seguir la premisa de que la institucionalización únicamente puede ser vista como una medida temporal y no

permanente para evitar que acarree consecuencias en el desarrollo del niño.

- Generar y fortalecer espacios de comunicación interinstitucional entre autoridades públicas e instituciones privadas involucradas, lo que toma su fundamento en la importancia que tiene reconocer focos de atención para actuar en consecuencia, desplegando así un trabajo en equipo real, en el que se pueda observar, no solamente en el discurso, un actuar homogéneo y el cumplimiento de las obligaciones que la ley impone.
- Llevar a cabo acciones con los representantes de los medios de comunicación, en el sentido de capacitarlos y mostrarles cómo es el procedimiento de adopción, la institucionalización, los tiempos y las competencias de cada autoridad, debido a que su labor informativa puede contribuir a difundir mensajes correctos o a desinformar a la sociedad en lo que respecta al tema, como ocurrió entre 2008 y 2012.
- Difundir de la cultura de adopción en diversos niveles:
  - Autoridades involucradas (administrativas y judiciales)
  - Sociedad civil organizada
  - Sociedad en general
  - Representantes de los medios de comunicación

  Estas acciones deben promover y fortalecer la cultura de la adopción de NNA con independencia de su perfil y sus vivencias, poniendo énfasis en el hecho de que los niños, como cualquier ser humano, son capaces, con el seguimiento adecuado y los procesos de resiliencia, de sobreponerse a experiencias adversas e integrarse de forma plena a un núcleo familiar.
- También es necesario implementar campañas de comunicación que ayuden a promover una cultura de adopción positiva entre la sociedad, que busquen la apertura entre solicitantes de adopción para adoptar a niños mayores de cinco años, grupos de hermanos y niños con alguna discapacidad. Asimismo, que se promueva entre la sociedad en general la figura de la adopción como una forma más, e igual de válida, de conformar una familia y que por lo tanto, a estas familias no se las debe juzgar ni señalar.
- De igual manera, es importante que en las escuelas se promueva la inclusión de estas familias y que los hijos adoptivos no

sean señalados en el salón de clases por la manera como llegaron a su familia; para ello habría qué capacitar al maestro para que implemente dinámicas tendientes a la integración grupal.

- También es importante promover una cultura de adopción positiva en torno al perfil de los niños susceptibles de adopción. La mayoría de los solicitantes sigue queriendo adoptar niños y niñas no mayores de dos años; sin embargo, en las instituciones la mayoría de los que están liberados jurídicamente son mayores de cinco años, son grupos de hermanos o presentan alguna discapacidad.
- Resulta necesario sensibilizar al personal de las instituciones administrativas y judiciales involucradas en la problemática, ya que de la premura en su actuar depende el hecho de que el niño pueda reintegrarse a su familia biológica, o a una adoptiva, en el menor tiempo posible.
- Establecer canales de apoyo pre y post adoptivo, debido a que se encontró entre los diferentes informantes la necesidad de dotar a los solicitantes de adopción de más información para tomar una decisión precisa en cuanto a la adopción y al perfil del niño que podrían integrar a su familia.
- Por otro lado, las familias adoptivas han manifestado su necesidad de apoyo para capacitarse en aspectos como comunicación y búsqueda de orígenes, para los cuales no cuentan con programas públicos, o de difusión y acceso a instituciones privadas que les permitan acceder a dicha formación, lo cual sin duda contribuirá a conseguir el interés superior del niño en su integración plena al núcleo familiar.
- Esta necesidad sigue vigente, por lo general los padres buscan apoyo cuando en alguna etapa de crecimiento se sienten inseguros en materia de crianza. Temas como búsqueda de orígenes, adolescencia e identidad, hablar de adopción y la llegada de un hermano son los que más producen inquietudes en las familias adoptivas.
- En México, y Jalisco no es la excepción, hay una gran escasez de profesionales que conozcan el tema de la adopción y estén especializados en él, por lo que se ve la necesidad de contar con espacios que permitan la capacitación de profesionales en el tema,

con la finalidad de dar respuesta a las necesidades de este sector poblacional.

- Generar un sistema de información actualizado con datos de casas hogar, de niños que viven en instituciones, del número de los que podrían ser candidatos a adopción y de los de cuya situación jurídica se requiere liberar, entre otros, ya que, de lograr una sistematización precisa estos datos, el estado estaría en posibilidad de conocer la realidad del problema y tomar decisiones efectivas para atender el tema, y no solamente, como hasta hoy se ha hecho, de forma reactiva, poco analizada y mucho menos evaluada.
- Las leyes General y Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes establecen la implementación de un sistema de información. Sin embargo, se requiere mucha más voluntad política; a escala federal aún faltan variables en materia de adopción y niñez privada de cuidados parentales, mientras que a escala estatal pareciera que todavía no se ha implementado ninguna acción al respecto.
- Poner en práctica y difundir el programa de acogimiento familiar. Resulta urgente trabajar en un programa que establezca los lineamientos y la forma de operar y evaluar la figura del acogimiento familiar, ya que, si no se tiene claro desde el principio, de nada sirve que esté establecido por la ley si en la práctica, en lugar de la restitución de derechos, se puede llegar a dejar al niño en situaciones de vulnerabilidad, porque no se tendrían las estructuras institucionales para dar seguimiento a cada niño que forme parte del programa.

Finalmente, es necesario enfatizar que los lineamientos mencionados deben ser considerados por los tomadores de decisiones como aspectos necesarios y a su disposición para cumplir con su compromiso y deber hacia los NNA institucionalizados privados de cuidados parentales y posibles candidatos a adopción, toda vez que no se puede perder de vista que son los ciudadanos del futuro; por ende, el futuro de la sociedad dependerá de las oportunidades, las herramientas y el desarrollo de sus potencialidades que logren a lo largo de su vida.

Bibliografía

Alba, C. (2010), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco*, 17 de mayo (P. Ornelas, Entrevistador).

——— (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Hogar Cabañas adopciones,* 14 de febrero (P. Ornelas, entrevistador).

Amar, J.; Madariaga, C. y A. Macías (2005), *Infancia, familia y derechos humanos,* Colombia, Ediciones Uninorte.

Barajas, C. *et al.* (2001), *La adopción una guía para padres*, Madrid, Alianza Editorial.

Brambila, L. (2006), "Condiciones para el (in)cumplimiento: la legislación y las políticas públicas para las niñas, niños y adolescentes en México", en C. Ávila (coord.), *Rostros de una infancia vulnerada*, Jalisco, Universidad de Guadalajara, pp. 39-66.

Barudy, J. y M. Dantagnan (2009), *Los buenos tratos a la infancia,* España, Gedisa.

Bowlby, J. (1998), *El apego,* España, Paidós.

Cadena, E. (2010), *Impacto económico y social del neoliberalismo en México y el mundo occidental*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

Calderón, F. (2008), *Primer informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/SegundoInformeEjecucion/3_7.pdf. Consultado: 4 de junio de 2011.

——— (2009), *Segundo informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/SegundoInformeEjecucion/3_7.pdf. Consultado: 4 de junio de 2011.

——— (2010), *Tercer informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/TercerInformeEjecucion/3_7.pdf. Consultado: 4 de junio de 2011.

——— (2011), *Cuarto informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/CuartoInformeEjecucion/3_7.pdf. Consultado: 4 de junio de 2011.

——— (s/f-a., *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en: http://pnd.presidencia.gob.mx/. Consultado: 4 de junio de 2011.

——— (s/f-b., *Familia, niños y jóvenes*. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/familia-ninos-y-jovenes.html. Consultado: 31 de mayo de 2011.

Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes (2011), *Reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011*. Disponible en: http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/. Consultado: 10 de mayo de 2012.

Centro de Estudios de Adopción, Asociación Civil CdEA (2008), *Diagnóstico de la adopción en Jalisco*, Centro de Documentación y Estudios de la Adopción, manuscrito no publicado, Guadalajara, México.

——— (2009a), *La institucionalización en Jalisco vulnera el derecho del niño a crecer en una familia*., Centro de Documentación y Estudios de la Adopción, manuscrito no publicado, Guadalajara, México.

——— (2009b), *Percepción de la población acerca de la adopción*, Guadalajara, México.

——— (2010), *Boletín informativo mayo-junio 2010*.

——— (2011), *Memorias del Congreso Internacional de Adopción 2011*.

Cid, E. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Sueños y Esperanzas*, 27 septiembre (P. Ornelas, Entrevistador).

Cillero, M. (s/f), *El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescente. Disponible en: http://www.iin.oea.org/el_interes_superior.pdf. Consultado: 29 de noviembre de 2011.

Código Civil del Estado de Jalisco CCJ (1995), Sección segunda del *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 25 febrero de 1995.

Código civil del estado de Querétaro CCQ (1990), *Periódico Oficial del Estado de Querétaro*, 22 noviembre de 1990.

Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco (1997), Sección tercera del *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 15 de enero de 1998.

Colodrón, A. (2008), *La adopción: un viaje de ida y vuelta*, España, Desclée de Bouwer.

Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (2006), *Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas respecto al* III *Informe de México sobre niñez*. Disponible en: https://www.unicef.org/ecuador/UNICEFObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf. Consultado: 20 de mayo de 2017.

———(2015), *Observaciones finales sobre informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México*. Disponible en: https://www.unicef.org/ecuador/UNICEFObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf. Consultado: 20 de mayo de 2017.

Congreso del Estado de Jalisco (2012), *Aprueban nuevas leyes en sesión ordinaria*. Disponible en: http://www.congresojal.gob.mx/Noticias-1225-nuevas leyes en sesion ordinaria.html. Consultado: 2 de noviembre de 2012.

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco CEDHJ (2008), *Recomendaciones emitidas en 2008*. Disponible en: http://www.cedhj.org.mx/reco2008.asp. Consultado: 3 de enero de 2012.

———(2009), *Recomendaciones emitidas en 2009*. Disponible en: http://www.cedhj.org.mx/reco2009.asp. Consultado: 3 de enero de 2012.

———(2010), *Recomendaciones emitidas en 2010*. Disponible en: http://www.cedhj.org.mx/reco2010.asp. Consultado: 3 de enero de 2012.

———*Informe especial sobre la supervisión del respeto de los derechos humanos de la niñez en las instituciones responsables de su cuidado y custodia en Jalisco*. Disponible en: http://www.cedhj.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2011/Infor_Esp_02_2011.pdf. Consultado: 18 de septiembre de 2012.

———(2011), *Recomendaciones emitidas en 2011*. Disponible en: http://www.cedhj.org.mx/reco2011.asp. Consultado: 3 de enero de 2012.

——— (2012), *Recomendaciones emitidas en 2012*. Disponible en: http://www.cedhj.org.mx/reco2012.asp. Consultado: 3 de julio de 2012. Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH (s/f. *Los derechos de los niños y las niñas*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/estatales/tabasco/derninos.htm. Consultado: 21 de agosto de 2009. Comité de los Derechos del Niño (2006), *Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez*.

Convenio Relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional Convenio de La Haya (1993), Aprobado 29 de mayo de 1993. Disponible en: http://hcch.e-vision.nl/upload/text33s.pdf. Consultado: 16 de noviembre de 2010.

Consejo Estatal de Familia CEF (2012*) Respuesta a solicitud de información pública*. Recibida el 21 de septiembre de 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Disponible en: http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/default.htm?s=.

Cyrulnik, B. (2008), *Los patitos feos. La resiliencia: una infancia infeliz no determina la vida*. España, Gedisa.

Dirección General de Representación Jurídica de Niñas, Niños y Adolescentes de DIF Nacional (2017), *Respuesta a solicitud de información pública, oficio 205.000.00/556/2017*. Recibida 20 de julio de 2017.

Dubaniewicz, A. (1997), *Abandono de menores. Historia y problemática de las instituciones de protección*, Buenos Aires, Universidad.

——— (2008), *El 80% de los jóvenes presos ha pasado por institutos de menores*, Argentina, Agencia Nova.

El Informador (2009), *Consejo de Familia deberá rendir cuentas al Congreso del Estado, El Informador*, 24 de septiembre, México.

Estado del Convenio Relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional Estado del Convenio de La Haya (s/f), Aprobado 29 de mayo de 1993. Disponible en: http://www.hcch.net/index_es.php?act=conventions.statusycid=69. Consultado: 16 de noviembre de 2010.

Fontana, M.; Martínez, P. y P. Romeu (2005), *No es igual*, España, Hazte Oír.

Freire, F. (s/f), *Por una nueva cultura de la adopción*, Fundación Adoptare. Disponibble en: http://www.adoptare.com.ar/publicaciones_05_03.html. Consultado: 22 de junio de 2011.García, E. (2004), *Infancia de los derechos y de la justicia,* Argentina, Editores del Puerto.

García, J. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Albergue infantil Los Pinos,* 15 de agosto (P. Ornelas, entrevistador).

García, L. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: mamá adoptiva 2*, 25 de agosto (P. Ornelas, entrevistador).

González, M. (2008), *Dinámicas familiares, organización de la vida cotidiana y desarrollo infantil y adolescente en familias homoparentales.* Disponible en: http://www.elmundo.es/suplementos/magazine/2008/437/1202649198.html. Consultado: 20 de enero de 2010.

González Luna, A. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Hogar Cabañas,* 9 febrero (P. Ornelas, entrevistador).

Henríquez, L. (2010) *Marco teórico para el análisis sobre la participación económica de la infancia y la explotación laboral infantil*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados, Ciudad de México.

Hermanos Unidos Proyección (s/f. *Misión*. Disponible en: http://www.hermanos-unidos.org/. Consultado: 10 de diciembre de 2011.

Hernández, A. (2010), "Estado de la niñez", conferencia, Foro Internacional de Niñez: Infancias Vulneradas: alternativas para la plena vigencia de sus derechos, 28 de octubre.

Hurtado, X., (2006), *La adopción y sus problemas*, Campeche, México, Porrúa.

Instituto Interamericano del Niño IIN (s/f), *Concepto de familia*. Disponible en: http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Lectura%2012_UT_1.PDF. Consultado: 20 de junio de 2010.

Instituto Jalisciense de Asistencia Social IJAS (s/f), *Requisitos para presentar y mantener el registro ante el IJAS*. Disponible en: http://www.ijas.gob.mx/index.php?option=com_contentyview=articleyid=9. Consultado: 11 de junio de de 2012.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2015), *Censo de alojamientos de asistencia social.* .Consultado: 11 de junio de 2017.

Jaramillo, L. (2007), "Concepción de infancia", *Zona próxima* (8), pp. 108-123.

Jiménez, W. (2007), "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", *Universidad Sergio Arboleda*, 7(12), enero-junio, Bogotá, pp. 31-46.

Lazcano, G. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Secretaría de Desarrollo Humano,* 15 febrero (P. Ornelas, entrevistador).

Ley de Asistencia Social (2004), *Diario Oficial de la Federación*, 2 de septiembre.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos LCEDHJ (2000), Sección V del *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 13 febrero de 2001. Disponible en: http://www.cedhj.org.mx/cedhj/legal/ley.pdf. Consultado: 10 de diciembre de 2011.

Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco LDNNAJ (2003), Sección III del *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 25 de octubre de 2003.

——— (2015), *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 5 de septiembre de 2017.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco (2004), *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 21 de diciembre de 2004.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes LGDNNA (2014), *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2014.

Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes LPDNNA (2000), *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2000.

Levy, G. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: mamá adoptiva 2,* 29 de agosto (P. Ornelas, entrevistador).

López, M. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Casa Hogar Kamami,* 21 de agosto (P. Ornelas, entrevistador).

Luna, A. (2008), "El DIF Jalisco apoya medidas contra Alondra", *Excélsior*, 23 de noviembre, México.

——— (2009), "Temen preferencia a extranjeros en adopciones", *Excélsior*, 3 de noviembre, México.

——— (2011), "Acusan a funcionarios de tráfico de menores", *Excélsior*, 26 de marzo de. México.

Luna, M. (2012), "Una mirada a la niñez privada de cuidados parentales en América Latina", conferencia, 21 de agosto.

Maier, H. (1965), *Tres teorías sobre el desarrollo del niño Erikson, Piaget y Sears,* Nueva York, EUA, Centro Regional de Ayuda Técnica.

Martínez, R. y J. Gómez (comp.) (2008), *La adopción de menores: retos y necesidades*, Sevilla, España, Asociación Andaluza de Ayuda a la Adopción y a la Infancia.

Martínez de Pisón, J. (1998), *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos.

Martínez, I., y A. Vásquez-Bronfman (2006), *La resiliencia invisible*, Barcelona, Gedisa.

Max-Neef, M.; Elizalde, A. y M. Hopenhayn (2001), "Desarrollo y necesidades humanas", en M. Max-Neef, *Desarrollo a escala humana*, 2ª ed., Tecca.

Mejía, A. (2011), "Adopción, mitos y realidades", conferencia, Congreso Internacional de Adopción, 18 de marzo de 2011.

Méndez, M. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Villa Infantil de Nuestra Señora de Guadalupe y Señor San José* A.C., 28 de mayo (P. Ornelas, entrevistador).

Mendoza, N. (2004), *Adopción es familia. El proceso de adopción y su significado*, México, Trillas.

Montoya, J. (2011), "Resiliencia y adopción", *Memorias Congreso Internacional de Adopción 2011*, Guadalajara, CdEA.

Morales, C. (2011), *La adopción. Algunos tópicos,* Distrito Federal, México, Porrúa.

Musitu, G.; Clemente, A.; Escarti, A.; Ruipérez, Á. y J. Román (1990), "Agresión y autoestima en el niño institucionalizado", *Quaderns de Psicología* , 10, pp. 231-250.

Mussen, P.; Conger, J., y J. Kagan (1990), *Desarrollo de la personalidad en el niño*, 3ª ed., México, Trillas.

Mucchielli, Alex (1996), *Diccionario de métodos cualitativos en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis.

Organización de las Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada 10 diciembre 1948. Disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml. Consultada: 2 de noviembre de 2010.

——— (1959), *Declaración de los Derechos del Niño*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/estatales/tabasco/derninos.htm. Consultado: 20 de abril de 2010.

——— (1989), *Convención sobre los Derechos del Niño*, Disponible en: http://www.cndh.org.mx/estatales/tabasco/derninos.htm. Consultado: 20 de septiembre de 2010.

——— (2009), *Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Disponible en: http://www.aldeasinfantiles.es/Conocenos/publicaciones/otraspublicaciones/Documents/SOSDirectrices-Cuidado-Alternativo-Ninos.pdf.pdf. Consultado: 16 de agosto de 2012.

Papalia, D., y O. Wendkos (1998), *Psicología del desarrollo*, 7ª ed., EUA, McGrawHill.

Pardinas, F. (2002), *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, 37ª ed., Ciudad de México, Siglo XXI.

Parrondo, L. (2004), "Las dificultades durante el proceso de vinculación y apego en las familias adoptivas", *Bienestar y Protección Infantil*, III (2), pp. 15-25.

Pedreira, J. (2006), *Familia y psicopatología: Parentalidad y filiación un proceso en cambio*. Disponible en: http://www.psiquiatria.com/articulos/trastornos_infantiles/21874/ Consultado: 16 de agosto de 2011.

Peet, R.; Hartwick, E. y Hartwick (2009), *Theories of Development*, Nueva York, Guilford Press.

Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México (2012), *Gaceta del Estado de México*, núm. 89, 15 de mayo.

Pilotti, F. (2006), "Marco para el análisis de las políticas públicas dirigidas a la infancia", en I. Rizzini, R. Fletes, M. Zamora y M. Menezes (coord.), *Niños, adolescentes, pobreza, marginalidad y violencia en América Latina y el Caribe: ¿relaciones indisociables?*, Río de Janeiro, CIESPI, pp. 32-44.

Polaino, A. (2001), "Las razones de un no a la adopción entre homosexuales", *Arbil*, España. Disponible en: http://www.arbil.org/100aquil.htm. Consultado: 6 de enero de 2010.

Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco PPNNAJ (2017a), *Respuesta a solicitud de información pública oficio UTIDIF/531/2017*. Recibida el 23 de julio de 2017.

——— (2017b), *Respuesta a solicitud de información pública oficio UTIDIF/645/2017*. Recibida el 30 de agosto de 2017.

——— (2017c), *Respuesta a solicitud de información pública oficio UTIDIF/833/2017*. Recibida el 28 agosto de 2017.

——— (2017d), *Respuesta a solicitud de información pública oficio UTI 104/2017*. Recibida el 1 de septiembre de 2017.

Procuraduría Social del Estado de Jalisco (2008), *Resultados preliminares de visitas a instituciones que atienden niños*, Jalisco, México.

——— (s/f), *Definición Procuraduría Social.* Disponible en: http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gzb2djr1AXEwOLYAsLA8_gUAN3Q7NQQ1cDU_1wkA6zeJ8QHw9jryAjA38TH2MDIzd_H0eXIFcDIIDIG-AAjgb6fh75uan6BdnZaY6OiooAzQCPbA!!/dl2/d1/2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfTFRMSDNKUjIwR1MxNzAyRlZGREdBQzhPODE!/. Consultado:14 de noviembre de 2010

Procuraduría Social. (2012), *Respuesta a solicitud de información pública*. recibida el 14 de septiembre de 2012.

Reglamento para el funcionamiento de albergues para menores de edad, adultos mayores, incapaces o con discapacidad del Estado de Jalisco (2012), *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 25 de febrero.

Rello, M. (2009a), "Carriolas vacías marcharon ante el Palacio de Gobierno". *Milenio*, 20 de octubre, México.

——— (2009b), "Denuncian a la titular del Consejo de Familia". *Milenio*, 22 de octubre. México.

——— (2011), "Exigen destitución de titular del Consejo Estatal de Familia", *Milenio*, 25 de marzo. México.

Rizzini, I., Fletes, R., Zamora, M, y M. Meneze. (Coord.) (2006), *Niños, adolescentes, pobreza, marginalidad y violencia en América Latina y el Caribe: ¿relaciones indisociables?* Río de Janeiro, CIESPI.

——, Barker, G, y N. Cassanig. (2006), *La infancia no es riesgo, es oportunidad. Fortaleciendo las bases de apoyo familiares y comunitarias para niños y adolescentes*; Zapopan, El Colegio de Jalisco.

Rodríguez, A. (2007), "Principales modelos de socialización familiar". *Foro de Educación*, pp. 91-97.

Rodríguez, G. (2012), "Vivencias y repercusiones en los niños, niñas y adolescentes institucionalizados", conferencia en el Congreso Nacional "Mi derecho a la convivencia familiar y comunitaria", 16 de agosto.

Rosas, M., Gallardo, I,&y P. Angul. (s/f), Factores que influyen en el apego y la adaptación de los niños adoptados. *Factores que influyen en el apego y la adaptación en niños adoptados*, pp. 1-16.

Ruiz, A. (2002), *La adopción en Méxic*o, México, Editorial Rusa.

Salas, A. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Centro de Estudios de Adopción A.C.,* 20 de mayo (P. Ornelas, entrevistador).

Saldaña, C. (2012a), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Procuraduría Social*, 9 de marzo (P. Ornelas, entrevistador).

——— 2012b), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Procuraduría Social*, 14 de marzo (P. Ornelas, entrevistador).

Salinas, L. (2005*), Los derechos de la infancia en las leyes mexicanas. El contenido de una ley local de protección de derechos*, México: Casa Abierta al Tiempo.

——— y K. Gall. (2006*), Protocolo teórico-metodológico para la verificación del grado de protección legislativa de los derechos de la infancia. Fundamentos jurídicos y argumentos doctrinales.* México, Casa Abierta al Tiempo.

Sánchez, M. y T, Martínez (2004), *Adopción. Hijos del anhelo*, Tlalnepantla, México: Grupo Editorial Norma.

Schaffer, R. (2000), *Desarrollo social,* E. Cazenave, traductor, Siglo XXI.

Secretaría de Planeación (2011), *Jalisco en cifras.* Disponible en: http://coepo.app.jalisco.gob.mx/swf/SIEGJALISCO/libros/Pdf/libroJaliscoencifras.pdf. Consultado:18 de enero de 2012

Sen, A. (1999), "Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo". en *Romper el ciclo de la pobrez: invertir en la infancia*, París.

——— (2000), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial.

Servicio Social Internacional (s/f), *Las líneas directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.* Disponible en: http://www.iss-ssi.org/2009/index.php?id=97. Consultado: 10 de septiembre de 2012

Sistema Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco (sipinna.) (2017), *Respuesta a solicitud de información pública oficio 833/2017*. Recibida 1 de septiembre de 2017.

Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco sedif Jalisco (2008), *Primer informe de actividades dif Jalisco*. Disponible en: http://sistemadif.jalisco.gob.mx/media/pdf/infactividades/priminf/capitulo4/capitulo4files/cap4.pdf. Consultado: 31 de mayo de 2011

——— (2009), *Segundo informe de actividades dif Jalisco*. Disponible en: http://sistemadif.jalisco.gob.mx/media/pdf/infactividades/seginfact/capitulo4/capitulo4files/cap_iv.pdf. Consultado: 31 de mayo de 2011

——— (2010a), *Adopciones, manual operativo*. Disponible en: http://sistemadif.jalisco.gob.mx/adopciones.php. Consultado: 19 de octubre 2011

——— (2010b), *Tercer informe de actividades dif Jalisco*. Disponible en: http://sistemadif.jalisco.gob.mx/comunicacion_social/tercer_informe/cap4.pdf. Consultado: 31 de mayo de 2011.

——— (2011), *Cuarto informe de actividades dif Jalisco*. Disponible en: http://sistemadif.jalisco.gob.mx/comunicacion_social/cuarto_informe/4to_informe_cap04.pdf. Consultado: 31 mayo 2011.

——— (2012), *Quinto informe de actividades* DIF *Jalisco*. Disponible en: http://sistemadif.jalisco.gob.mx/comunicacion_social/quinto_informe/5to_informe_cap4.pdf. Consultado: 27 de septiembre de 2012

——— (s/f), *Manual general de organización*. Disponible en: http://sistemadif.jalisco.gob.mx/manorgfiles/Manual_general_organizacion.pdf. Consultado:19 de octubre de 2011

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia SNDIF (2001), *Concentrado de información sobre adopciones 2000*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=&ymnu=6. Consultado: 19 de octubre de 2011

——— (2002), *Concentrado de información sobre adopciones 2001*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=&ymnu=6. Consultado: 19 de octubre de 2011

——— (2003), *Concentrado de información sobre adopciones 2002*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=&ymnu=6. Consultado: 20 de noviembre de 2011

——— (2004), *Concentrado de información sobre adopciones 2003*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=&ymnu=6. Consultado: 20 de noviembre 2011

——— (2005), *Concentrado de información sobre adopciones 2004*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=&ymnu=6. Consultado: 20 de noviembre de 2011

——— (2006a), *Diagnóstico de la Adopción en México*. México, DIF Nacional.

——— (2006b), *Concentrado de información sobre adopciones 2005*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=&ymnu=6. Consultado: 20 de noviembre de 2011

——— (2006c), *Portal Oficial* DIF *Nacional*. Disponible en: www.dif.gob.mx.

——— (2007), *Concentrado de información sobre adopciones 2006*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/media/Info2006/Adopciones/2006.pdf. Consultado:20 de noviembre 2011.

——— (2008), *Concentrado de información sobre adopciones 2007*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/media/Info2007/Adopciones/2007.pdf. Consultado: 20 de noviembre de 2011

——— (2009), *Concentrado de información sobre adopciones 2008*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=2&ymnu=28. Consultado:20 de noviembre 2011

——— (2010), *Concentrado de información sobre adopciones 2009*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=&ymnu=6 Consultado: 20 de noviembre 2011

——— (2011), *Concentrado de información sobre adopciones 2010*. Disponible en: http://www.dif.gob.mx/Estadisticas/default.asp?id=4&ymnu=45. Consultado: 20 de noviembre de 2011

——— (2012), *Concentrado de información sobre adopciones 2011*. Disponible en: http://procuraduria.dif.gob.mx/micrositio_pdmf/wp-content/uploads/2012/02/CONCENTRADO-DE-ADOPCIONES-2011.pdf. Consultado: 16 de julio de 2012

Sptiz, R. (1969), *El primer año de vida del niño*. Fondo de Cultura Económica.

Stacey, J, y T. Biblar. (2001), *American Sociological Review*, vol. 66, núm. 2. Disponible en: http://www.soc.iastate.edu/soc522a/Fdf%20readings/Stacey.pdf. Consultado: 18 de junio de 2011

Sueños y Esperanzas a.c. (s/f) *Misión*. Disponible en: http://www.suenosyesperanzas.org/. Consultado: 10 de diciembre de 2011

Terán, C. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Consejo Estatal de Adopción,* 9 de abril (P. Ornelas, entrevistador)

Valencia, P. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Instituto Jalisciense de Asistencia Social,* 7 de septiembre (P. Ornelas, entrevistador)

Valles, M. (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis Sociología.

Vázquez, F. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Hogar Cabañas Trabajo Social* 19 de febrero (P. Ornelas, entrevistador)

Vázquez, M. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: mamá adoptiva 1*. 21 de agosto (P. Ornelas, Entrevistado.)

Vida y Familia a.c. (s/f), *Misión*. Disponible en: http://vifac.org/index.php?option=com_conten&yview=articl&yid=4&yItemid=54. Consultado:10 de diciembre de 2011

Videla, M, y A. Grieco (2010), *Adoptantis*, octubre. Disponible en: www.adoptantis.org: http://adoptantis.org/adoptantis/?p=1765#more-1765. Consultado: 31 de octubre de 2010

Zambrano, F. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco,* 3 de agosto (P. Ornelas, entrevistador)

Zárate, V. (2012), *Entrevista situación de la adopción en Jalisco: Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco,* 21 de julio (P. Ornelas, entrevistador)

Anexos

Anexo 1

Recomendaciones de la CEDHJ que involucran a autoridades y NNA institucionalizados del 2008 al 2012

Núm. de Recomendación	Dirigido a (institución)	Síntesis
18/2012	Secretario de Desarrollo Humano por fungir como presidente del CEF	• La CEDHJ da cuenta de las violaciones en que incurrió la entonces secretaria ejecutiva del CEF, en contra de una niña a la que mantuvo en total abandono, no obstante el estado de vulnerabilidad en que se encontraba, pues estuvo prácticamente olvidada por el Consejo en un albergue. • Por otra parte, la Comisión acreditó que el CEF también omitió promover ante la autoridad judicial la pérdida de la patria potestad de la progenitora; tampoco analizó la petición que le hizo una pareja sobre la custodia de la niña ni resolvió de manera fundada y motivada lo más conveniente y favorable para ella, con el fin de evitar que se quedara por más tiempo en una casa hogar.
60/2011	Licenciada Olga María Ramírez, directora del Instituto Jalisciense de Asistencia Social Maestro Tomás Coronado Olmos, procurador de justicia del Estado de Jalisco	• La religiosa, fundadora de la casa hogar Protección a los Hijos de los Presos, se quejó ante la CEDHJ en contra del entonces director del IJAS, Alejandro Esponda y otros funcionarios de la institución, debido a que le pidieron que renunciara a la dirección y título de fundadora de ella sin que "existiera causa legal", peticiones, que según argumentó, fueron después de que recibió un premio económico de parte de una televisora. • Señaló también que el IJAS puso en su lugar a personal que no estaba capacitado para desempeñar sus funciones. Este hecho lo pudo comprobar la CEDHJ cuando a la fecha de la recomendación, en diciembre de 2011, no se había girado una orden de inspección para verificar los servicios y el estado administrativo, económico, educativo y de salud de los menores de edad a su cargo.

Núm. de Recomendación	Dirigido a (institución)	Síntesis
57/2011	Integrantes del Pleno del Consejo Estatal de Familia Licenciado Tomás Coronado Olmos, procurador de Justicia del Estado de Jalisco	• Recomendación emitida luego de que la quejosa fue detenida el 14 de junio de 2009, y puesta a disposición de la Procuraduría General de Justicia de Jalisco, junto con sus dos hijos, porque presuntamente trató de venderlos. Sin embargo, ella quedó en libertad en las siguientes 48 horas; no obstante, a pesar de que no existían elementos que demostraran delito, no se coordinaron el MP y el CEF para que le entregaran a sus hijos. A la fecha en que se emitió la recomendación, en diciembre de 2011, aún no había podido recuperar la custodia de sus hijos.
53/2011	Junta de gobierno de Hogar Cabañas	• Recomendación derivada de la queja de una madre que entregó en custodia (ingreso voluntario) a su hija de siete días de nacida por problemas personales que le impedían hacerse cargo de ella. Al tiempo, fue llamada para ratificar la adopción de su hija; sin embargo, alegó que no quería entregarla, acudió en su momento al CEF para recibir asesoría sobre las consecuencias jurídicas y psicológicas que conlleva entregar un hijo en adopción. • La recomendación solicita a Hogar Cabañas realizar un procedimiento administrativo contra su directora, señora Amparo González Luna, quien violó los derechos de la menor de edad al entregarla en custodia a una pareja sin tener el consentimiento de adopción de la madre y que posteriormente se tendría que haber dado frente a autoridad judicial. También se solicitó el reingreso de la niña al Hogar Cabañas y su convivencia con la madre. • En el expediente también se pidió a Claudia Corona, en su carácter de secretaria ejecutiva del CEF, que comprobara en lo que a su institución compete (asesoría) si la madre acudió y si también le hizo saber su decisión de no entregarlo en adopción; la secretaria logró comprobar su no culpabilidad en el proceso.

Núm. de Recomendación	Dirigido a (institución)	Síntesis
37/2011	Martín Hernández Balderas, como presidente del CEF	• Dirigida al presidente del CEF, el secretario de Desarrollo Humano, Martín Hernández Balderas, a quien se solicita realizar procedimientos administrativos contra el personal del CEF que llevó a cabo el traslado, sin previa preparación, de los niños del albergue Nacidos para Triunfar al Hogar Cabañas, aun cuando la psicóloga del primero solicitó un fin de semana para hacerlo y el personal se negó argumentando un posible amparo para evitarlo. • La recomendación establece la necesidad de establecer y cumplir protocolos para los traslados. • Cabe destacar que los niños en cuestión, en entrevistas posteriores en Hogar Cabañas, señalaron que en Nacidos para Triunfar eran víctimas de maltrato por parte de sus compañeros y del personal del albergue; la recomendación hace caso omiso de estas declaraciones y se dirige únicamente a la vulneración de derechos y del interés superior del niño en el traslado.
24/2011	Junta de gobierno del Consejo Estatal de Familia	• Recomendación dirigida a la Junta de Gobierno del CEF, que establece que la institución incurrió en abandono institucional hacia un grupo de hermanos, ingreso voluntario de 2004, y a quienes en 2006, por abandono, se levantó una denuncia de abandono para que el CEF realizara las gestiones necesarias para resolver su situación jurídica. En 2011 aún no se iniciaban los procedimientos, pero ya se había intentado retirar a los hermanos de la casa hogar Nacidos para Triunfar por considerarse que se encontraban en peligro. • Se recomienda tener un protocolo específico para los traslados de los niños, se acusa al CEF de haber incurrido en abandono institucional, se solicita que se inicie procedimiento contra Claudia y contra otros funcionarios, y se pide que el CEF acuda periódicamente a las casas hogar en que se encuentren NNA a su disposición para vigilar cómo están siendo tratados y si existe alguna vulneración a sus derechos. • En la recomendación no se hace ningún señalamiento contra la casa hogar.

Núm. de Recomendación	Dirigido a (institución)	Síntesis
13/2011	Director general de DIF Jalisco, ingeniero Felipe Valdés	• Queja realizada por parte de la casa hogar Ríos en el Desierto, en que la directora señala que la psicóloga del CEF, Isabel Gudiño, se llevó a tres niñas bajo su custodia, sin previa preparación. • El hecho se da más de seis meses después de que quedara liberada la situación jurídica de las niñas en septiembre de 2009, y en marzo se presentó para llevárselas, argumentando que eran manipuladas y que no se podía dar ninguna preparación preadoptiva en el espacio del albergue porque no había privacidad. • La directora de la casa hogar señala también el abandono institucional por parte del CEF, al no entregar a las niñas en adopción en el periodo y también por no haberse apersonado en la institución para dar seguimiento a la situación emocional y psicológica de las niñas a su disposición desde el 2007. • La CEDHJ señaló que las funcionarias Claudia Corona (secretaria ejecutiva del CEF) y sus subordinados violaron los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica. • Al DIF recomendó la realización de evaluaciones psicológicas a los niños para evaluar el daño por abandono institucional, atención integral, búsqueda de familia a los niños, además de ejercer acciones administrativas contra las autoridades involucradas y que se envíen a sus expedientes personales. • Al CEF se solicitó iniciar acciones inmediatas una vez que la autoridad ponga a su disposición algún caso; actualización de todos los casos para que se reinserten los NNA a su familia de origen, o que se libere su situación jurídica; visitar casas hogar para valorar circunstancias de los NNA a su disposición, y la promulgación de reglamento para el funcionamiento de la casa hogar.
10/2011	Director general del DIF Jalisco, ingeniero Felipe Valdés	• Queja recibida cuando el CEF impidió continuar la convivencia de una pareja con una niña que estaba bajo su disposición; pese a este último dato, el CEF tardó más de un año en obtener el registro de nacimiento de la niña. • La pareja argumentó que el CEF retomó el caso al ver el interés de la pareja para obtener la custodia temporal y definitiva de la niña, pues la casa hogar Nacidos para Triunfar había permitido la convivencia. • El CEF nunca se hizo cargo de la niña ni de su seguimiento, pese a que presentaba síndrome del niño maltratado. • Recomendaciones: sanción administrativa contra quien resulte responsable; que se giren instrucciones para que cada que se derive a un NNA al CEF se ejerzan las acciones necesarias para registrarlo de inmediato, para que en lo sucesivo se haga lo necesario para asegurar y dar seguimiento del bienestar físico, mental, emocional y jurídico de los NNA, y la expedición y puesta en práctica del reglamento del CEF.

Núm. de Recomendación	Dirigido a (institución)	Síntesis
09/2011	Director General del DIF Jalisco:, ling.eniero Felipe Valdés Procurador del Eestado de Jalisco, Tomás Coronado. Directora general del IJAS, Olga Ramírez y Procurador Social:, Pedro Ruiz Higuera.	• Recomendación producto del suicido de una menor de edad el 25 de septiembre de 2009 en la casa hogar Ejército de Salvación (dado a conocer por una nota periodística). • Durante la averiguación salieron a la luz eventos que evidencian la vulneración de los derechos de la niña y sus hermanos, quienes ingresaron el 30 de abril de 2007 y fueron puestos a disposición del CEF el 14 de mayo del mismo año; se intentó reintegrar, sin embargo, el padre biológico y los abuelos no resultaron idóneos. Posteriormente, el 23 de marzo de 2009, el CEF solicitó a la Procuraduría copias certificadas del acta ministerial para iniciar la liberación jurídica de su situación. El 27 de marzo, el CEF giró un oficio a la casa hogar para conocer la situación de abandono de los niños e iniciar su liberación, y consiguió respuesta el 16 de julio de 2009. • En agosto de 2009, el CEF, vuelve a solicitar a la Procuraduría Social los papeles, en septiembre se suicida la niña. • Se culpa al CEF de no haberles dado seguimiento dentro del tiempo que estuvieron institucionalizados; sin embargo, el CEF aseguró que la casa hogar decía que tenía atención psicológica, pero sin corroborarlo. • Un aspecto que cobró gran importancia fue que tres días después del suicidio se resolvió la situación jurídica de los hermanos al ser reintegrados con su padre y abuelos, quienes en un principio, según el propio CEF, no habían resultado idóneos en un principio. • El Ministerio Público incurrió en irregularidades al integrar los resultados de la prueba "síndrome del niño maltratado" en octubre de 2007, aunque los tenía desde mayo. • Sobre el IJAS se señaló que no realizó acciones enérgicas contra la casa hogar, pese a que su registro estaba vencido desde 2006 por incumplimiento de las normas establecidas para conservarlo. Nunca canceló el registro y mucho menos obligó a cambiar las prácticas internas; de hecho, en sus visitas se recomendó proporcionar asesoría psicológica, pero nunca se corroboró que se aplicaran las recomendaciones. El MP no tenía conocimiento de que el registro estaba vencido. • Hacia la Procuraduría Social se destacó el hecho de que la última visita institucional haya sido en agosto de 2008 y otra posterior al suceso en octubre de 2009. Entre los faltantes se encontraban la omisión de expedientes, pero nunca se dio cuenta de la falta de apoyo psicológico hasta la segunda visita.

Núm. de Recomendación	Dirigido a (institución)	Síntesis
		• La reparación para no volver a incurrir en la violación de derechos: brindar acompañamiento todo el tiempo, establecer y definir claramente las obligaciones de cada autoridad y tener una relación actualizada de albergues acreditados. • Recomendaciones: al DIF realizar proceso administrativo contra el personal del CEF que resulte responsable, y que se de seguimiento integral de todo niño desde su ingreso y cuando esté bajo su tutela. • A la PGJE, a la Procuraduría Social y al IJAS, realizar proceso administrativo contra los agentes del MP que omitieron acciones. • Recomendaciones generales: priorizar la reintegración familiar, dar acompañamiento e intervención jurídica, psicológica y de todo tipo, elaboración del reglamento interno del CEF. Actualización de datos de organismos acreditados ante el IJAS, y a la Procuraduría Social que sus observaciones lleguen oportunamente a las autoridades correspondientes.
34/2009	Integrantes del CEF Integrantes del Ayuntamiento de Tala Procurador general de Justicia del Estado de Jalisco	Recomendación que da parte de una cadena de violaciones que comienza con una indebida determinación de custodia en que intervino el Ayuntamiento de Tala, al celebrar, el 23 de junio de 1999, un convenio por el cual se autorizó a la mamá de Rosa Isela (agraviada) en custodia de mérito de un tío que, a su vez, el 9 de noviembre de 2004, a través de un segundo convenio entre el tío y quejoso a favor de la niña agraviada. El Ministerio Público violó la ley al asegurar a la niña en un albergue sin causa legal, además del CEF; violó también los derechos al resolver de manera unilateral como improcedente la solución de custodia del quejoso, por no contar con capacidad emocional y económica para sostener a la menor. Nunca se intentó buscar a la familia biológica de la niña para reintegrarla de ser posible. El DIF y el Departamento Jurídico del DIF de Tala, la agente del Ministerio Público y la secretaria técnica del CEF violaron los derechos del niño y la madre biológica. Recomendaciones al Ayuntamiento de Tala: crear un consejo municipal de familia para dar seguimiento a casos de tutela, custodia y adopciones en el municipio; crear un albergue de transición en el municipio; capacitar al personal sobre atribuciones en custodia, adopciones y derechos de la niñez, y realizar partida económica para agraviada y quejoso.

Núm. de Recomendación	Dirigido a (institución)	Síntesis
		Recomendaciones al PGJE: investigar al agente del MP encargado del caso. Recomendaciones al CEF: realizar una actuación contra la secretaria ejecutiva, y que esta, a su vez, cumpla lo que los tribunales acuerden sobre el caso, que se brinde máxima atención a la niña. Asimismo, aunque no en forma de recomendación, sino de petición, por no haber sido involucrado en el caso, el DIF deberá promover un espacio adecuado para la consulta y la escucha del menor de edad, elaborar un padrón único, y destinar más presupuesto al CEF, ya que necesita fortalecimiento institucional impostergable, por mencionar algunos. También a la LVIII Legislatura se le pide designar presupuesto al Ayuntamiento de Tala para la operación de una casa hogar transitoria en el municipio.
10/2009	Procurador general de Justicia del estado de Jalisco y Presidente municipal de El Salto	La abuela de dos menores de edad interpuso la queja, debido a que el MP y el DIF de El Salto le quitó la custodia de sus nietos cuando su madre se encontraba internada en una clínica de rehabilitación; posteriormente, el MP entregó a los niños en custodia a personas del estado de México sin haber dado parte al CEF de la incidencia, procedimiento que estuvo fuera de lo que marca la ley, que sería ponerlos a disposición del CEF. Con posterioridad a la queja, el CEF solicitó regresar a los niños e ingresarlos a la casa hogar Villa Infantil de Nuestra Señora de Guadalupe y Señor San José. Al retirarlos de su hogar y entregarlos en custodia, el DIF y la PGJE violaron los derechos de legalidad, igualdad y seguridad jurídica de la abuela y los nietos. Como recomendación a la PGJE, se pidió ejecutar procedimiento administrativo contra el agente responsable por haberlos entregado en custodia sin dar aviso, al CEF como manda la ley. Se le solicitó realizar un protocolo de actuación para casos similares y que se respete la legislación, además de que tendrá que diseñar una base de datos para identificar con claridad las fechas de ingreso y egreso de los niños, el seguimiento de la averiguación previa y el seguimiento a su desarrollo y acompañamiento. Asimismo, al personal del DIF El Salto, se le tendría que realizar procedimiento administrativo. La recomendación hace peticiones al CEF (no lo obligan pues no tuvo culpa en ningún momento en el procedimiento) de tener una base de datos en la que coloquen todos los datos solicitados a la PGJEJ para que se llene con los datos de los NNA bajo su custodia. La petición se hizo también a todos los DIF municipales.

Núm. de Recomendación	Dirigido a (institución)	Síntesis
3/2008	Presidenta del DIF Jalisco, Imelda Guzmán, Integrantes del CEF Procuraduría General de Justicia del estado, licenciado Tomás Coronado	Recomendación emitida tras la muerte de José, quien fue enterrado clandestinamente en una vivienda de la colonia Las Liebres. En 2002, el CEF y la PGJE habían retirado al niño de su núcleo de origen porque se le vulneraban sus derechos. Posteriormente, el niño fue reintegrado con una tía, quien lo devolvió a sus padres sin dar aviso al CEF y a la PGJE de que lo había devuelto a su familia biológica, donde lo mataron. Recomendaciones a la presidenta del DIF: asignar a más personal a las áreas de Psicología, Trabajo Social y Medicina, para apoyar al CEF. A los integrantes del CEF: elaborar el reglamento interior del CEF, realizar gestiones para localizar a los familiares de los menores de edad a su disposición, avisar a los albergues en caso de que el niño presente síndrome de niño maltratado para que le den seguimiento, vigilar las custodias otorgadas, parciales y definitivas, para evitar futuras violaciones de derechos. Al procurador Tomás Coronado: integrar copia de la recomendación como antecedente de conducta irregular de los agentes involucrados.

Anexo 2
Instituciones más importantes involucradas en la problemática

Autoridad/ Institución	Competencias	Observaciones
	Públicas	
Consejo Estatal de Familia (CEF)	Organismo de participación ciudadana y desconcentrado de dif Jalisco que funge por ley como tutor institucional de los menores institucionalizados puestos a su disposición por la autoridad competente. Vigila el accionar de los delegados institucionales. Tiene injerencia únicamente sobre sus pupilos. Levantamiento de un padrón de menores de edad a su disposición, y a partir del 2010 de todos los que viven en instituciones en Jalisco. Autoridad central en materia de adopciones internacionales.	No cuenta con los recursos humanos y económicos suficientes para realizar debidamente sus atribuciones. Es un organismo que ha sido constantemente señalado en cuanto a su actuar, en particular en lo relativo a las adopciones en la entidad, debido a que la información proporcionada por los medios de comunicación no es del todo confiable, lo que ha generado desconfianza. Se le atribuyen socialmente facultades que están fuera de su competencia: ijas y Procuraduría Social, Secretaría de Salud, Registro Civil, etcétera.
Procuraduría Social (PS)	Representar y tutelar los derechos e intereses de los menores en los procedimientos jurisdiccionales en que sean parte. Visitas temporales a las casas hogar. Levantamiento estadístico de menores de edad en instituciones.	Rebasado por la cantidad de trabajo y la falta de personal operativo para visitar y dar seguimiento a las observaciones realizadas a cada casa hogar temporalmente. Incapacidad para levantar estadísticas, debido a que no puede visitar todas las instituciones en un mismo periodo. Recursos limitados: equipo de cuatro personas y un carro para las 115 casas hogar más los reclusorios.

Autoridad/ Institución	Competencias	Observaciones
Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS)	Supervisión de la calidad y funcionalidad de los albergues con domicilio en la entidad.	Aunque regula cualquier casa hogar/ albergue, no ejerce acciones para cambiar las maneras como se trabaja en ellas; realiza recomendaciones, pero también se encuentra superado operativamente. Poco personal para la cantidad de instituciones a visitar (no solamente las casas hogar sino también todos los centros de asistencia social de Jalisco). Hasta antes del Reglamento (febrero 2012, en teoría) no tenía facultades explícitas para sancionar casas hogar.
Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJEJ) Agencia Especializada de Menores Albergados	Encargado de recibir las denuncias; en su caso, abrir la indagatoria correspondiente, asegurar a los menores en alguna institución y dejarlos a disposición del Consejo Estatal Municipal o Intermunicipal de Familia.	Existe dilación en remitir la indagatoria a la autoridad competente para resolver la situación jurídica del menor. No se toma en cuenta el perfil y la situación particular del menor al escoger el albergue en que será asegurado. En ocasiones no se entrega la documentación completa a las partes, lo que impide que puedan trabajar correctamente.
Jueces de lo Familiar	Encargados de dictar las resoluciones judiciales en los procedimientos de custodia, declaración de tutor, pérdida de patria potestad y adopción.	Exceso de trabajo en los juzgados, lo que impide que se dé prioridad a los asuntos relacionados con menores en instituciones. No existe sensibilización. A pesar de que ha habido reformas para acortar tiempos en estos procedimientos, siguen alargándose.
Delegados institucionales públicos: Hogar Cabañas	Es el único organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene a su cargo la protección de los niños que carecen de padres o familiares que los sostengan o que, teniéndolos, se encuentren en situación económica precaria o de abandono.	Como delegado institucional, tiene la facultad de liberar jurídicamente a los menores puestos a su disposición; sin embargo, y a pesar de contar con estructura y presupuesto adecuados, se enfrenta a la problemática de la dilación en cuanto a las resoluciones judiciales.

Autoridad/ Institución	Competencias	Observaciones
	Privadas	
Casas hogar/ Albergue	Tienen la guarda y custodia de los menores bajo su cuidado. Deben integrar debidamente el expediente de cada menor y llevar control de su situación. En caso de que dejen de recibir visitas de sus familiares en un plazo de tres meses, tienen que denunciar el abandono para que la autoridad competente resuelva su situación jurídica. Informar al CEF lo relacionado con sus pupilos.	Hay omisión en cuanto al seguimiento de los asuntos por falta de personal, que encamina sus esfuerzos al cuidado de los pequeños. En ocasiones se saturan por recibir del MP menores que no coinciden con el perfil de la institución. Acostumbran prestar a los menores en periodos vacacionales o fines de semana con "padrinos", lo que ocasiona que estos se encariñen con ellos y quieran adoptarlos cuando su situación es incierta. Llegan a encariñarse con los niños y se niegan a que se asignen en adopción, por lo que entorpecen las empatías con los padres adoptivos.
Delegados institucionales	Organismos privados cuyo objeto es la custodia, la tutela y la asistencia a la niñez. En materia de adopción y liberación jurídica, realizan las mismas funciones del CEF, y le informan sobre su accionar. Actualmente son: Sueños y Esperanzas A.C., Hermanos Unidos Proyección A.C. y Corazón de Ángel A.C.	Se enfrentan a la problemática de la dilación en cuanto a las resoluciones judiciales.
Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ)	Organismo de participación ciudadana, dotado de plena autonomía respecto de las autoridades, los partidos políticos, las instituciones sociales y los grupos religiosos Entidad defensora del pueblo frente a los actos administrativos o las omisiones de las autoridades que no respetan la dignidad elemental los jaliscienses. Interviene cuando se denuncian posibles violaciones de derechos humanos.	En los últimos años la CEDHJ ha realizado un cúmulo de recomendaciones dirigidas al CEF por omisiones y procedimientos presuntamente irregulares realizados que van en detrimento de niños que fueron entregados en adopción, o cuyos padres desean visitarlos y no cuentan con permiso para hacerlo. La mayoría de las recomendaciones dirigidas al CEF deberían involucrar a otras instancias IJAS y PS (solamente 1), lo que pone de manifiesto la desinformación sobre el tema y las competencias de las autoridades en la entidad.

La adopción e institucionalización de niños, niñas y adolescentes en Jalisco
se terminó de imprimir en agosto de 2018
en los talleres de Ediciones de la Noche
Madero #687, Zona Centro
Guadalajara, Jalisco

www.edicionesdelanoche.com



El presente libro tiene como objetivo atender la problemática de la institucionalización de los procesos de adopciones de niños, niñas y adolescentes en condiciones de desamparo familiar que viven en instituciones del estado de Jalisco. Es por ello que esta investigación repasa cuáles y cómo fueron las prácticas y los discursos en torno a estos temas entre los años 2008 y 2012.

Estudiar el tema de la adopción es fundamental para poder proponer lineamientos específicos de acciones que pudieran contribuir a lograr la restitución ágil a hogares y respetar así el derecho de los niños a vivir y crecer en una familia a partir de la adopción.

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades

ISBN 978-607-547-152-5