

## El *cuidado* como derecho de niñas, niños y adolescentes. Algunos indicadores sobre los albergues y centros de asistencia social (2015-2020)

### Ideas clave:

- > Entre 2015 y 2020 el número de NNA menores de 14 años residentes en albergues disminuyó 11.70%, mientras que quienes contaban con 15 y más años se incrementó 12.06%.
- > En general, entre 2015 y 2020 no hay diferencia significativa en el tiempo que NNA permanecen en albergue, pese a que en diciembre de 2014 entró en vigor la LGDNNA.
- > Las niñas, niños y adolescentes que residen en albergues asisten a la escuela en menor proporción que la población en general. En lo que respecta a la educación primaria, el rezago incluso se incrementó entre 2015 y 2020.
- > El hecho de que personas adultas residan en los albergues destinados a NNA, así como la presencia de menores de edad en albergues para adultos, son asuntos que deberían considerarse en la definición de las políticas y criterios para garantizar el derecho al cuidado de NNA.

### 1. El derecho al cuidado y la protección

El reconocimiento de las personas menores de 18 años como sujetos plenos de derechos se encuentra plasmado en diversos instrumentos jurídicos de nivel internacional y nacional, entre los que destacan la Convención de los Derechos del Niño (CDN), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). En ellos se reconoce que este grupo de población tiene derecho a la protección y el cuidado especial, incluso de tipo legal, debido a su falta de madurez física y mental (UNICEF, 2015).

Asimismo, las niñas, niños y adolescente (NNA) tienen derecho —entre otros— a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, así como a vivir en familia,<sup>1</sup> a conocerla y ser criado por ella; además tienen derecho a permanecer en su núcleo familiar, pues el desarrollo armónico de la personalidad se logra en un ambiente de estabilidad, comprensión y amor que ésta puede ofrecer. El derecho a crecer en familia solo puede ser restringido por el Estado cuando el objetivo es salvaguardar el interés superior de los NNA.

<sup>1</sup> Se reconoce a la familia es el grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros y, en particular, de los niños (artículos 9º, 20º y 21º de la CDN).

El Estado, la comunidad y las familias deben asegurar que todas las medidas, programas, políticas públicas, decisiones y estrategias mediante las que se busque el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, se diseñen y ejecuten con perspectiva de derechos, garantizando su máximo bienestar posible y privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales. El bienestar comprende la supervivencia, salud, integridad física y seguridad emocional, nivel de vida y atención, oportunidades de juego y aprendizaje y libertad de expresión (CNDH, 2019).

Los padres o quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia están obligados a crear un entorno que apoye el desarrollo físico, psicológico, social y emocional de NNA, y que además los defienda de la explotación, los malos tratos y la violencia.

Las niñas, niños y adolescentes que *carecen de cuidados parentales* o que por distintos motivos *se encuentran en riesgo de perderlos* viven una

situación especial de vulnerabilidad y pueden ver afectados el resto de sus derechos y su desarrollo integral, por lo que el Estado debe adoptar medidas *especiales, adecuadas e idóneas* para su salvaguarda (CNDH, 2019). La LGDNNNA fija las directrices para el funcionamiento de las instituciones encargadas del cuidado alternativo —públicas o privadas, pero siempre con supervisión del Estado— así como para la asignación de una familia de acogida y para que los NNA puedan ser adoptados legalmente, de manera que se integren plenamente a una familia que les ofrezca protección y cuidado.

Desde esta perspectiva, la regulación y supervisión de los centros de asistencia social y albergues públicos y privados, así como la definición y operación de los mecanismos para el acogimiento temporal y la adopción, constituyen las maneras en que el Estado asegura el *derecho al cuidado y la protección* de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

## 2. Centros de asistencia social y albergues públicos y privados

De acuerdo con la ley, además de los NNA sin cuidado parental —por abandono, muerte o renuncia de los padres a la patria potestad—, la tutela del Estado debe extenderse a quienes, pese a tenerlo, se encuentran en riesgo de perderlo al imponerse la necesidad de separarlos por situaciones como negligencia, violencia intrafamiliar, abuso, explotación o consumo de drogas.

Resulta complejo estimar con precisión el número total de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o en riesgo de perderlo. En 2017 la UNICEF calculó la existencia de 1.6 millones de NNA huérfanos o en riesgo de perder el cuidado (Senado, 2017); en 2020 el Censo de Población y Vivienda 2020 registró la información que se muestra en la tabla 1.

**Tabla 1. Población de 0 a 17 años en condición de orfandad y residentes en casas hogar para menores de edad**

Población de 0 a 17 años	38,247,958	
En alguna situación de orfandad	994,447	2.60%
Residen en casas hogar para menores	24,574	2.47%

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2020).

Se estima que en nuestro país el número de NNA que perdieron a la madre, el padre o a ambos como consecuencia de la pandemia de Covid-19, hasta octubre de 2021, sería de 192,500 (Unwin *et al*, 2022). Aunque no es posible concluir que todas esas niñas, niños y adolescentes necesitan cuidados alternativos —puesto que en muchos casos permanecen con la familia ampliada—, la pandemia y la crisis económica que trajo consigo

sin duda habrían agravado la situación plasmada en el Censo 2020.

Entre 2015 y 2020 el número de centros de asistencia social y albergues públicos y privados para menores de 18 años se incrementó 13.76%, al pasar de 879 a 1,000, mientras que el número de usuarios decreció 4.44%, al pasar de 25,667 a 24,574 (Tabla 2).

**Tabla 2. Casas hogar para menores de edad, 2015 y 2020**

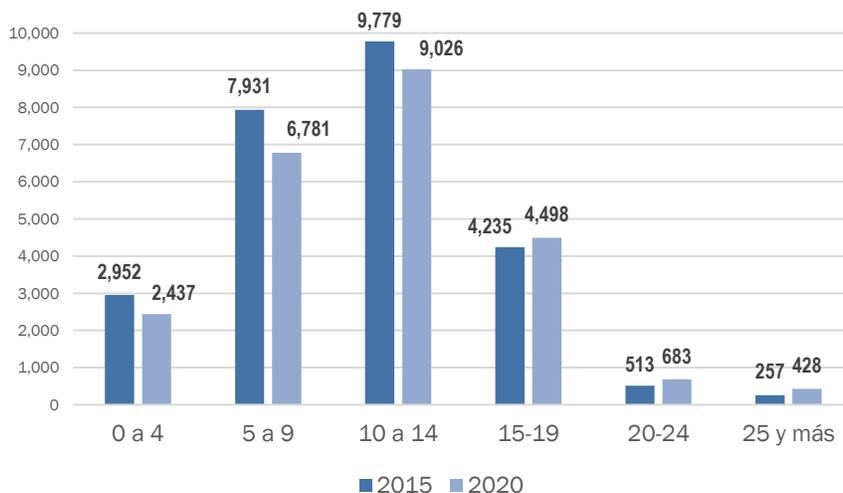
Número de alojamientos	2015	879
	2020	1,000
Usuarios o residentes	2015	25,667
	2020	24,574

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015) y (2020).

El número de albergues se incrementó 13.76%. El aumento en el número de centros de asistencia fue notorio en los de financiamiento público: entre 2015 y 2020 las instituciones públicas pasaron de 98 a 133 (35.71%), mientras que las asociaciones o sociedades civiles, religiosas o de asistencia privada —algunas financiadas parcialmente con recursos públicos— crecieron de 769 a 781 (1.56%).<sup>2</sup>

En cuanto a la población de NNA residente, las proporciones en la distribución por grupo de edad son similares en 2015 y 2020. La concentración mayor se registra en el grupo de 10 a 14 años, con 37.95% y 35.84% respectivamente; en el grupo de 5 a 9 años los porcentajes son 30.78% en 2015, y 28.42% en 2020. Tanto en 2015 como en 2020 se registraron más de 4,000 adolescentes de entre 15 y 19 años que residían en casas hogar (gráfica 1).

**Gráfica 1. NNA en casas hogar para menores de edad, por grupos quinquenales de edad (2015 y 2020)**



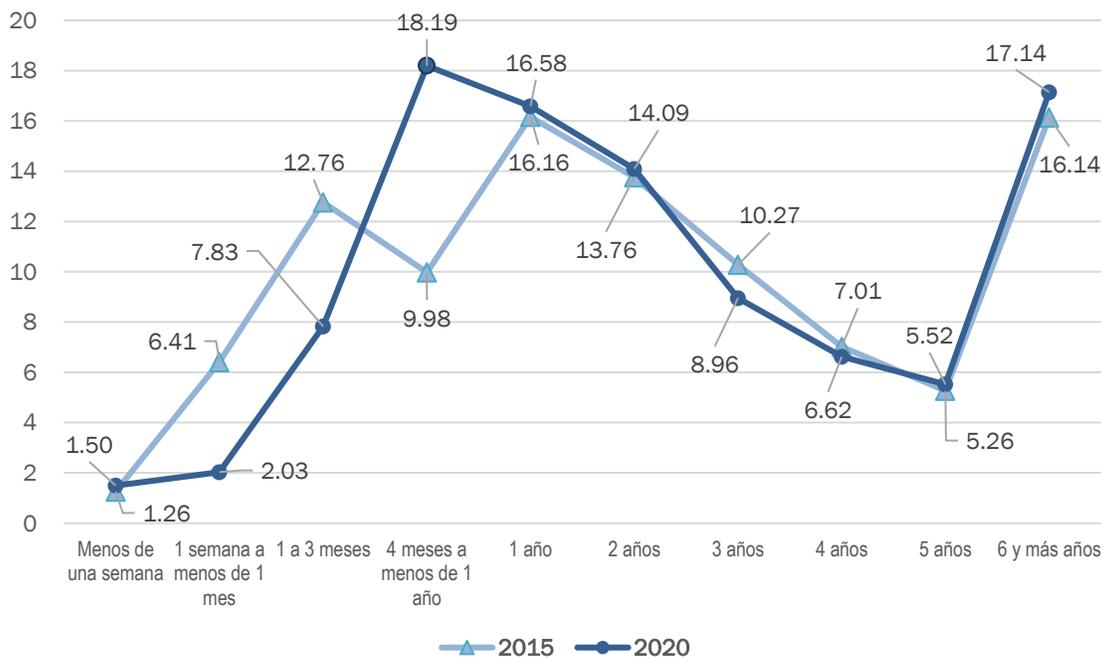
Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015) y (2020).

<sup>2</sup> En los años de referencia hubo centros que no se clasificaron, por lo que la suma no es igual a 100%.

La información sobre los usuarios de las casas hogar para menores de edad da cuenta de que en ellas habitan personas mayores de 25 años y que, incluso, el número se habría incrementado entre 2015 y 2020.<sup>3</sup> De igual manera, hay registro de niñas, niños y adolescentes de todas las edades en prácticamente todos los tipos de centros de asistencia social,<sup>4</sup> lo cual podría explicarse porque acompañan a sus padres (por ejemplo, en los albergues para víctimas de violencia o los centros para el tratamiento de adicciones).

Si bien entre 2015 y 2020 el porcentaje de niños y niñas que permanecieron en albergue por un periodo máximo de tres meses disminuyó 9.07 puntos porcentuales, el de quienes esperaron entre cuatro meses y un año se incrementó 8.63% en el mismo periodo. Más de cuatro mil NNA permanecen en albergue seis o más años (gráfica 2). En términos generales, el tiempo de espera mantiene la misma proporción en los dos años de referencia (tabla 3).

**Gráfica 2. Tiempo de estancia en casas hogar para menores de edad, 2015 y 2020 (%)**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015) y (2020).

\* La suma no coincide con el total de personas residentes en casas hogar debido a los casos no especificados.

<sup>3</sup> Se reportan incluso personas de más de 90 años. Si bien en algunos países hay experiencias de cuidado intergeneracional, como España e Inglaterra, en nuestro país no se ha impulsado esa política.

<sup>4</sup> El INEGI identifica como Alojamientos de Asistencia Social los siguientes: Casa hogar para menores de edad; Casa hogar para adultos mayores, Albergue para indígenas; Albergue para migrantes; Albergue para mujeres o víctimas de violencia intrafamiliar; Albergue o dormitorio para personas en situación de calle; Centro de rehabilitación para personas con adicciones; Hospital Psiquiátrico, centro o residencia para personas con trastornos mentales o con discapacidad mental; Hospital o residencia para personas con enfermedades incurables o terminales; Albergue para familias hospitalizadas o que reciben tratamiento médico en hospitales; Refugio para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia; Otra clase de albergue para población vulnerable. En este texto se recupera la información correspondiente a las casas hogar para menores.

**Tabla 3. Estancia promedio en las casas hogar para menores de edad, 2015 y 2020**

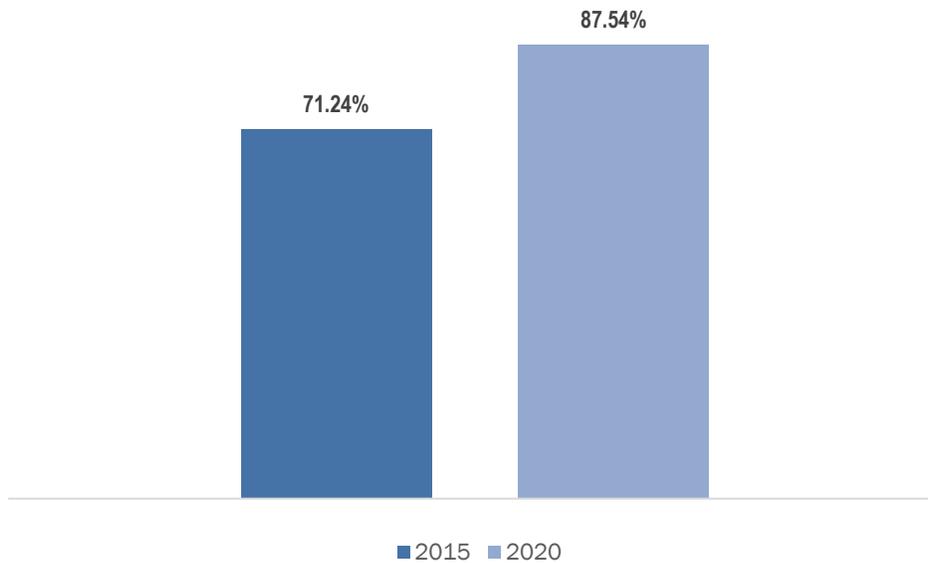
Menos de 1 año	30%
Entre 1 y tres años	40%
4 y más años	30%

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015) y (2020).

Las niñas, niños y adolescentes de 3 a 17 años inscritos en la escuela —quienes normativamente debían estar en preescolar (3 a 5 años), primaria (6 a 11), secundaria (12 a 14) y media superior (15 a

17)— pasaron de 71.24% a 87.54% entre 2015 y 2020, lo cual en sí mismo representa un avance (gráfica 3).

**Gráfica 3. Tasas de escolarización en NNA residentes en casas hogar, 2015 y 2020**

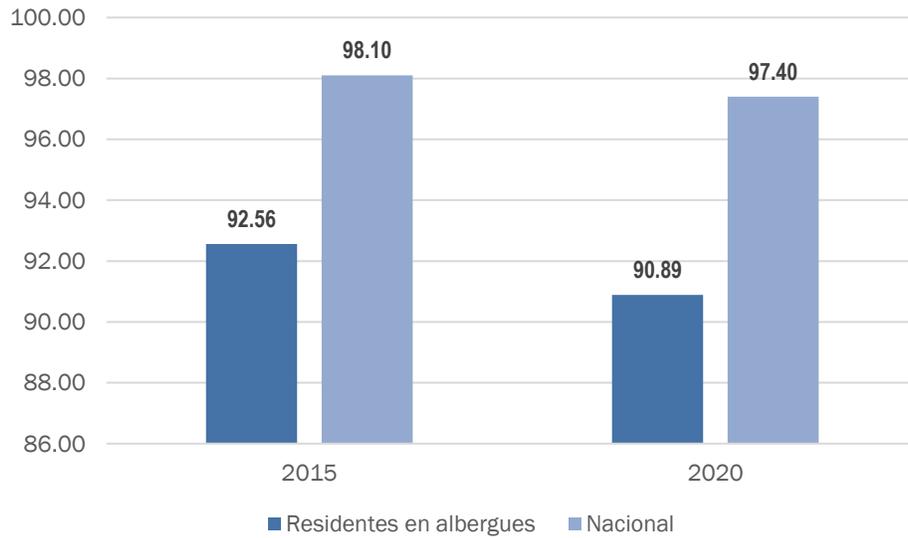


Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015) y (2020).

Sin embargo, al comparar las tasas de asistencia escolar de la población residente en casas hogar con las de la población general se aprecian rezagos. Por ejemplo en lo que respecta a la

educación primaria (6 a 12 años), en 2015 se aprecia una diferencia de 5.54% y en 2020 de 6.51% (gráfica 4).

**Gráfica 4. Asistencia escolar de NNA de 6 a 12 años, residentes en albergues y nacional (2015 y 2020)**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015) y (2020).

### 3. La estancia en casas hogar y sus efectos en el desarrollo de NNA

Es común que las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, incluso desde la etapa prenatal sufran rechazo y malos tratos, deficiencias en la alimentación, falta de estimulación y otras privaciones cuyos efectos a corto, mediano y largo plazo obstaculizan un desarrollo armónico y la posterior inserción a la vida adulta; en otros casos han estado sujetos a condiciones extraordinarias en cuanto a la salud de sus padres o tutores, e incluso han sido víctimas de la violencia social. Si estos NNA llegan a instituciones encargadas del cuidado alternativo, la experiencia suele no contribuir a su bienestar.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2019) identifica una serie de situaciones que experimentan los NNA residentes en albergues; las principales son las siguientes:

- Es frecuente la comisión de delitos al interior de los albergues, principalmente de violencia, que se visualiza hasta que existen hechos graves.
- Son particularmente vulnerables a los abusos y la explotación sexuales y a la trata y la violencia. Las y los adolescentes son

quienes tienen mayores posibilidades de solicitar por sí mismos el auxilio de las autoridades o el apoyo de alguna persona adulta ante situaciones que atentan contra su integridad o dignidad, en contraste con quienes tienen menor edad y dependen de familiares o terceros que pongan en conocimiento de la autoridad los hechos de violencia que ocurren en su contra

- A aquellos con discapacidad se les suele negar la posibilidad de vivir una vida comunitaria y son trasladados a instituciones para adultos en las que corren un riesgo mayor de sufrir violaciones continuas de sus derechos.

La CNDH contabilizó un número importante de quejas presentadas en organismos públicos de derechos humanos contra autoridades federales y estatales, por presuntas violaciones a los derechos humanos de NNA residentes en albergues; por sexo las más agraviadas fueron las niñas y/o adolescentes, mientras que por edad lo fueron quienes tenían entre 0 a 7 años.

*“Los daños inmediatos y a largo plazo causados por la separación de la familia y el cuidado alternativo inadecuado, especialmente en instituciones, están bien documentados. Las instituciones se caracterizan a menudo por un régimen de vida intrínsecamente perjudicial. Los niños pueden sufrir a causa de la convivencia forzada y de unas rutinas fijas que no se adaptan a sus necesidades individuales. A menudo se les priva de la capacidad de tomar decisiones que se ajusten a sus intereses... suelen estar aislados de sus familias y comunidades locales. Privados del cuidado de sus padres, pueden sufrir daños físicos, psicológicos, emocionales y sociales, con consecuencias que duran toda la vida. Estos niños también tienen más probabilidades de sufrir violencia, abusos, abandono y explotación.”*  
(Fore, 2021)

Las consecuencias de la orfandad y la vida en albergues han sido documentadas desde hace tiempo (Van IJzendoorn, Bakermans-Kranenburg y Juffer, 2007; Femmie Juffer, Marinus H. van IJzendoorn & Jesús Palacios, 2011; Van IJzendoorn, Schuengel y Bakermans-Kranenburg, 1999). Se aprecian retrasos o problemas en los siguientes aspectos:

- El crecimiento físico: estatura, peso y perímetro cefálico.
- La vinculación afectiva y el tipo de apego que establecen (corren más riesgo de padecer apegos desorganizados, lo cual se considera un antecedente serio de posteriores problemas psicopatológicos o perturbaciones conductuales.

- Lenguaje, desarrollo intelectual y rendimiento académico.
- Problemas de conducta.
- Autoestima.

El retraso en cada uno de estos aspectos puede ser revertido mediante la adopción, especialmente en aquellas niñas y niños que se integraron a una familia durante su primer año de vida; la recuperación en quienes permanecen en un albergue menos de un año es más rápida comparada con aquellos que están más tiempo (Femmie *et al*, 2011). De ahí la importancia de acortar el tiempo que actualmente es necesario para que un NNA sin cuidado parental pueda ser adoptado y se integre a una familia.

## A manera de cierre

El derecho al cuidado y la protección de NNA es un tema con múltiples aristas. En este texto se han planteado algunos indicadores de 2015 y 2020 sobre los albergues y casas de asistencia social en donde residen quienes se han quedado sin cuidado paternal o están en riesgo de perderlo. La comparación permite apreciar la persistencia de algunos de los principales problemas:

1. Pese a que el número de NNA menores de 14 años residentes en albergues disminuyó 11.70%, la población de 15 y más años se incrementó 12.06%. Esto cobra relevancia porque —como han

señalado diversos especialistas— las probabilidades de una niña, niño o adolescente de ser adoptado disminuyen con la edad.

2. El hecho de que personas adultas residan en los albergues destinados a NNA, así como la presencia de menores de edad en albergues para adultos son asuntos que deberían considerarse en la definición de las políticas y criterios para garantizar el derecho al cuidado de NNA.
3. En general, entre 2015 y 2020 no hay diferencia significativa en el tiempo que

NNA permanecen en albergue, pese a que en diciembre de 2014 entró en vigor la LGDNNA.

4. Las niñas, niños y adolescentes que residen en albergues asisten a la escuela

en menor proporción que la población en general. En lo que respecta a la educación primaria, el rezago se incrementó entre 2015 y 2020.

#### REFERENCIAS

- UNICEF, Convención sobre los Derechos del Niño, 2015, disponible en <https://bit.ly/2SyHDCV>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2019, Informe Especial Sobre la Situación de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Centros de Asistencia Social y Albergues Públicos y Privados de la República Mexicana, disponible en <https://bit.ly/3BnaIKa>
- Senado de la República, 2017, En México existen 1.6 millones de menores en orfandad: UNICEF, Boletín 8 de abril, disponible en <https://bit.ly/3ozxEyv>
- Unwin H Juliette, Hillis Susan, Cluver Lucie *et al*, 2022, Global, regional, and national minimum estimates of children affected by COVID-19-associated orphanhood and caregiver death, by age and family circumstance up to Oct 31, 2021: an updated modelling study, *The Lancet Child & Adolescent Health*, 24 de febrero, disponible en [https://www.thelancet.com/article/S2352-4642\(22\)00005-0/fulltext#%20](https://www.thelancet.com/article/S2352-4642(22)00005-0/fulltext#%20)
- INEGI, 2016, Censo de Alojamiento de Asistencia Social 2015, disponible en <https://bit.ly/3Jb45fS>
- INEGI, 2021, Censo de Población y Vivienda 2020, disponible en <https://bit.ly/2CkGYO2>
- Fore, Henrietta, Declaración sobre los niños privados del cuidado de sus padres debido a la COVID-19, <https://uni.cf/3JbO2OW>
- Femmie Juffer, Marinus H. van Ijzendoorn & Jesús Palacios (2011), “Recuperación de niños y niñas tras su adopción”, *Infancia y Aprendizaje*, 34 (1), disponible en <https://bit.ly/3oFkzmf>
- Van Ijzendoorn, Bakermans-Kranenburg y Juffer, 2007, citado en Femmie Juffer, Marinus H. van Ijzendoorn & Jesús Palacios (2011), “Recuperación de niños y niñas tras su adopción”, *Infancia y Aprendizaje*, 34 (1), disponible en <https://bit.ly/3OHByzC>
- Van Ijzendoorn, Schuengel y Bakermans-Kranenburg, 1999, citado en Femmie Juffer, Marinus H. van Ijzendoorn & Jesús Palacios (2011), “Recuperación de niños y niñas tras su adopción”, *Infancia y Aprendizaje*, 34 (1), disponible en <https://bit.ly/3viD7NR>

**notas estratégicas** son síntesis de investigaciones relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son exclusiva responsabilidad de su autor. Elaboración de este número a cargo de Concepción Torres Ramírez. El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas.