



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ACADÉMICA
MÉXICO

Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología
X Promoción 2014 – 2017

Entre el Estado y las Familias

**El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la
niñez en cuidado alternativo en México y Brasil
(1990-2014)**

Tesis que para obtener el grado de Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con
mención en Sociología, presenta:

Carolina Bascuñán Domínguez

Directores de Tesis:

Doctor Benjamín Temkin

Lectores de Tesis:

Dra. Valeria Llobet

Dr. Nicolás Loza

Seminario de Tesis:

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Línea de investigación de adscripción:

Procesos Políticos, representación y democracia

México D. F., julio de 2017

Tesis realizada con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología – CONACyT
Programa CLACSO-CONACYT

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Resumen

La investigación acá presentada se enmarca en el estudio de las políticas públicas y tiene como objetivo explicar el cambio de políticas para la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil. Para esto se utiliza el enfoque del Marco de las Coaliciones Promotoras que sostiene que los sistemas de creencias de los actores que son parte del subsistema de políticas es el principal factor explicativo del cambio de las políticas.

A través de un estudio de casos comparados en seis ciudades de México y Brasil se combinan técnicas de tipo cuantitativo y cualitativo y se plantean cuatro hipótesis a partir de los planteamientos del Marco de las Coaliciones Promotoras, los cuales son contestadas a través de diferentes marcos teóricos.

Entre los principales hallazgos del estudio se concluyó que la combinación de factores externos e internos del subsistema determinará el tipo de cambios producido, su dirección y también su fuerza. Principalmente los factores de tipo socio – económico y políticos son necesarios para comprender dicho cambios en las respuestas hacia la problemática de la niñez en cuidado alternativo.

Por otro lado, los cambios en los sistemas de creencias de las elites parlamentarias siguen trayectorias y énfasis diferentes para cada uno de los casos de estudio, lo que explica en gran medida el cambio de las políticas para la niñez en cuidado alternativo en Brasil y México.

Finalmente, esta investigación ofrece un conjunto de variables que se proponen sean contrastadas en diferentes realidades latinoamericanas de manera de contar con un modelo regional que permita comprender de forma global las políticas públicas para la niñez en cuidado alternativo.

Palabras claves: infancia, derechos humanos, políticas públicas, cuidado alternativo, coaliciones promotoras, niñez, protección.

Abstract

This research is part of the public policy studies and its objective is to explain the change of policies for children in alternative care in Mexico and Brazil. For this, it uses “the Advocacy Coalitions Framework, which holds that the belief systems of the actors, that are part of the policy subsystem, is the main explanatory factor for policy change.

Through a comparative case study in six cities of Mexico and Brazil, quantitative and qualitative techniques are combined and four hypotheses are proposed based on the Advocacy Coalitions Framework, which are answered through different theoretical frameworks .

Among the main findings of the study it was concluded that the combination of external and internal factors of the subsystem will determine the type of changes produced, their direction and also their strength. Mainly socio - economic and political factors are necessary to understand such changes in the responses to the problem of childhood in alternative care.

On the other hand, changes in the belief systems of parliamentary elites follow different trajectories and emphases for each of the case studies, which largely explains the change in policies for children in alternative care in Brazil and Mexico .

Finally, this research offers a set of variables that are proposed to be contrasted in different Latin American realities in order to have a regional model that allows a global understanding of public policies for children in alternative care.

Key words: childhood, human right, public policy, alternative care, advocacy promotion, child, protection.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil
(1990-2014)

*“Todo lo que haces por mí, sin mí, lo haces contra mí”
Mahatma Gandhi*

A Gabriel y Laura...la razón de buscar un mundo mejor para todos los niños y niñas

En memoria de las 43 niñas muertas en el “Hogar Seguro Virgen de la Asunción” en Guatemala el 8 de marzo de 2017.

AGRADECIMIENTOS

El proceso de construcción de conocimiento es un camino complejo que requiere de la colaboración de muchos actores, sobre todo en contextos que no siempre están preparados para facilitar dicho camino. Esta investigación fue posible, gracias a la puesta en práctica de los principios de co – parentalidad. Mi compañero, amigo, colega y marido, asumió con amor e infinita entrega el cuidado de nuestros hijos en momentos en que esta investigación requirió de mi dedicación absoluta. Mi hijo, que tiene los mismos años de vida que los que me tomó hacer esta investigación, comprendió y respetó mis horas de trabajo, sabiendo que él es una prioridad para mí, asumió mis lejanías y ausencias con una sorprendente empatía, y mi recién llegada hija, que sin saberlo, me impulsó a trabajar más fuerte y con mayor dedicación, motivada por el hecho de querer entregarle el cuidado, atención y amor que requiere todo recién llegado.

Otros actores de este proceso forman parte de la comunidad, mujeres que entendiendo lo que significa la conciliación entre el trabajo y la maternidad se unieron para brindarme el apoyo en el cuidado de mis hijos y en mi desarrollo académico. Esta tesis no hubiese sido terminada sin el soporte de mis dos amigas en México, Pilar y Marisol y sin mis dos amigas en Brasil, Olivia e Irene.

En el ámbito académico tuve el privilegio de tener como director de tesis al doctor Benjamín Temkin, quien confió en mi trabajo, que aceptó guiarme en este proceso y que siempre se caracterizó por un trato comprensivo, respetuoso y empático con mi situación. Lo escogí porque desde que comencé a asistir a sus clases me mostró una manera diferente de entender la ciencia política, su experiencia como político y académico son una mixtura perfecta entre la realidad y la teoría, sin necesidad de demostrar nada a nadie tiene una capacidad de entender lo complejo y disfrutar lo sencillo. En cada conversa con él aprendí y espero que permanezca en mi camino.

Agradezco todo el conocimiento compartido de la Dra. Llobet, que , para los que trabajamos en el ámbito de infancia, es un verdadero honor poder contar con su mirada acerca de la realidad de la niñez latinoamericana y al Dr. Loza, por su interés y por entregar una visión diferente a mi trabajo. A la Dra. Castillo por mostrarme un campo analítico que no conocía y motivarme a trabajar en él.

A todos quienes hicieron posible el trabajo en terreno, en México: Al programa Back2back de Monterrey, al DIF de Monterrey, a UNICEF México, a la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, al DIF Ciudad de México y DIF Tabasco, a JUCONI. En Brasil: Al Instituto Fazenda Historia, a la investigadora Maria do Carmo , a Adrian Gurza de USP, a Jane Valente del Servicio de Protección Especializada de a Criança e ao Adolescente – SAPECA y al profesor Manoel Santos de la Universidad de Salamanca.

Finalmente a todos aquellos niños y niñas que se encuentran en cuidado alternativo, esperando algún día retornar con sus familias o vivir con una que les permita el pleno desarrollo de sus vidas. A todos los que he conocido durante los años en los que me he dedicado al trabajo con niños sin cuidado parental, a todos quienes me han contado su vida y sus necesidades, la redacción de esta tesis es para y por ustedes.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

ÍNDICE

Introducción.....	11
Capítulo 1: ¿Quiénes son los niños sin cuidado parental?: Diagnostico y balance en América Latina.....	14
1.1. Los primeros cuestionamientos acerca del modelo de protección de la infancia.....	15
1.2. El origen del problema: El porqué del NO a la internación.....	18
1.3. Cambios y resistencia al proceso de protección de la infancia.....	22
1.4. ¿Cuántos y quiénes son los niños/as sin cuidado parental?.....	27
1.5. El cambio de paradigma en las políticas públicas y el derecho internacional.....	32
Capítulo 2: Marco teórico de referencia para el estudio de niños y niñas sin cuidado parental. .	38
2.1. ¿Hijos/as o niños(as)?: La relación entre el Estado y la sociedad en torno a la protección de la infancia.....	38
2.2. La administración pública de los problemas familiares	38
2.3. El cuidado parental en las políticas públicas latinoamericanas.....	42
2.4. Los Estados y los tratados internacionales: Una revisión de las investigaciones y perspectivas de análisis.....	50
2.4.1. La efectividad de los tratados de DDHH.....	51
2.4.2. La efectividad en el cumplimiento de los derechos de los niños/as	56
2.5. El cambio en las políticas públicas para niños y niñas sin cuidado parental	61
2.6. El Marco de las Coaliciones Promotoras para el estudio del cambio en las políticas	65
2.7. La Estructura de oportunidades.....	81
Capítulo 3: El abordaje de la información: Selección de variables y principales hipótesis.	89
3.1. El objeto de estudio y los objetivos de investigación.....	89
3.2. Alcance temporal y espacial de la investigación.....	94
3.3. Sistemas de variables: La variable dependiente del cambio y sus factores explicativos ...	95
3.4. Cambios en aspectos secundarios: Cambios en la población atendida de niños y niñas atendidos en modalidades alternativas de cuidado	98
3.5. Cambios en el núcleo de la política: La oferta de Cuidado Alternativo.....	102
3.6. Cambios en el núcleo profundo: Los cambios legislativos y en el diseño de políticas para la infancia en Cuidado Alternativo.	108
3.7. Condiciones causales que explican el cambio en las Políticas Públicas.....	116
3.7.1. Shock externos	120
3.7.2. Shock internos	127
3.8. La Estructura de oportunidades.....	130
3.9. El modelo QCA propuesto	135
Capítulo 4: Los actores del subsistema y las decisiones de políticas públicas en México.....	143
4.1. Las decisiones de políticas públicas.....	143
4.2. Los actores del subsistema de políticas en México	146
4.2.1. El Estado.....	147
4.2.2. La Sociedad civil	157
4.2.3. Los organismos internacionales.....	165
4.2.4. La sociedad en general y la opinión pública	168
4.2.5. Otros actores	172
Capítulo 5: Los actores del subsistema y las decisiones de políticas públicas en Brasil	176
5.1. A modo de recordatorio	176

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

5.2. Los actores del subsistema de políticas en Brasil.....	176
5.2.1. La Sociedad civil.....	182
5.2.2. El Estado	185
5.2.3. Los organismos internacionales	189
5.2.4. El Poder Judicial y Ministerio Público.	192
5.2.5. Otros actores	196
Capítulo 6: Los cambios en los sistemas de creencias en el debate parlamentario de Brasil y México	203
6.1. Análisis cuantitativo de los debates parlamentarios comparados.....	205
6.2. Análisis multivariado de los debates parlamentarios comparados	209
6.3. Análisis de discurso de los debates parlamentarios comparados.....	217
6.3.1. Primer período: La implementación de la CDN y la noción de Derechos de los NNA.	217
6.3.2. Segundo período: Cambios en las ideas acerca del derecho a vivir en familia.	236
CONCLUSIONES	256
Bibliografía.....	265
ANEXOS.....	280

Índice de cuadros, diagramas y gráficos

1. Cuadros

Capítulo 1

Cuadro 1: Tasa estimada de niños/as en residencia a nivel mundial.....	29
Cuadro 2: Tasa de niños/as en instituciones por cada 1000 niños en los países de América Latina y El Caribe.....	31

Capítulo 2

Cuadro 3: Síntesis del impacto de los tratados desde la teoría política.....	55
Cuadro 4: Principales análisis de la CDN.....	61
Cuadro 5: Enfoques para estudiar el Cambio en las Políticas Públicas.....	63
Cuadro 6: Niveles de cambio de política.....	71
Cuadro 7: Caminos para el cambio de política y creencias.....	73
Cuadro 8: Tipología de las estructuras de oportunidad de coalición.....	82
Cuadro 9: Régimen de Bienestar en América Latina.....	83
Cuadro 10: Instituciones de protección a cargo del Estado y de entidades privadas.....	85
Cuadro 11: Hipótesis del MCP.....	86

Capítulo 3

Cuadro 12: Selección de casos de estudio para la comparación.....	94
Cuadro 13: Dimensiones del cambio de políticas públicas para NNA sin cuidado parental.....	96
Cuadro 14: Resumen cambios secundarios: Diferencias en el Foco de interés en la dimensión población atendida.....	101
Cuadro 15: Programas residenciales Tabasco.....	104
Cuadro 16: Tipo de institución Monterrey.....	104
Cuadro 17: Síntesis comparado de las modalidades de cuidado alternativo.....	107
Cuadro 18: Votación proyecto de ley para la protección de los niños y adolescentes.....	110
Cuadro 19: Resumen comparado de los cambios legislativos.....	116
Cuadro 20: Comparación de la población en situación de pobreza y extrema pobreza en los casos de estudios.....	121
Cuadro 21: Coaliciones gobernantes y enfoque de política pública para niños y familias.....	124
Cuadro 22: Cambio en las coaliciones por ciudad.....	125
Cuadro 23: Shock internos en los casos seleccionados.....	130
Cuadro 24: Comparación de estructura de oportunidades para los casos seleccionados.....	132
Cuadro 25: Modelo QCA propuesto: Crip set (0 y 1).....	135
Cuadro 26: Análisis de las condiciones necesarias.....	136
Cuadro 27: Tabla de verdad – Configuraciones causales suficientes.....	137

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Capítulo 5

Cuadro 28: Resumen de actuación de actores México y Brasil.....	199
---	-----

Capítulo 6

Cuadro 29: Diario de debates analizados.....	203
Cuadro 30: Distribución de la muestra de debates.....	205
Cuadro 31: Actores presentes en los debates.....	206
Cuadro 32: Principales temas de infancia debatidos México y Brasil.....	207
Cuadro 33: Historial de interacciones México.....	210
Cuadro 34: Resumen del modelo México.....	211
Cuadro 35: Historia de las interacciones Brasil.....	214
Cuadro 36: Resumen del modelo Brasil.....	214
Cuadro 37: Argumentos de la presentación proyecto de LGDNNA 2014.....	242
Cuadro 38: Argumentos en la votación de la LGDNNA 2014.....	243

2. Gráficos:

Capítulo 6:

Gráfico 1: Partidos políticos México.....	208
Gráfico 2: Partidos políticos Brasil.....	209
Gráfico 3: Tipología de debates México.....	212
Gráfico 4: Tipología de debates Brasil.....	215

3. Diagramas:

Capítulo 2

Diagrama 1: El Marco de las Coaliciones Promotoras.....	75
---	----

Capítulo 3

Diagrama 2: Resumen del sistema de variables del cambio.....	119
--	-----

Capítulo 4

Diagrama 3: Actores del proceso decisional en México.....	147
---	-----

Capítulo 5

Diagrama 4: Actores y recursos para el cambio en Brasil.....	182
--	-----

ACRÓNIMOS

- CDN (Convención de Derechos de los Niños)
- CIDH (Consejo Interamericano de Derechos Humanos)
- CRC (Committee on the Rights of the Child)
- CEE/CIS (Central Eastern Europe/Commonwealth of Independent States)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)
- DDHH (Derechos Humanos)
- DIF (Desarrollo Integral de la Familia)
- ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente)
- FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)
- LGDNNA (Ley General de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes)
- MCP (Marco de las Coaliciones Promotoras)
- NNA (Niños, niñas y adolescentes)
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)
- QCA (Qualitative comparative analysis)
- RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar)
- REDLAMYC (Red Latinoamericana y caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes)
- SNNA (Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia)
- SENAME (Servicio Nacional de Menores)
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

Introducción

La pregunta acerca del efecto de los tratados internacionales en el cambio de las políticas públicas ha sido una preocupación constante de la ciencia política y de los analistas de políticas públicas, la gran disyuntiva radica en la comprensión del porque en determinados contextos la adopción local de la legislación internacional genera efectos visibles e inmediatos en algunas sociedades y en otras no.

La Convención de los Derechos de los niños, y en general el debate internacional respecto a los derechos de esta población, ha generado el consenso mundial más extenso en la historia de los tratados internacionales en el mundo, sin embargo, los cambios en la situación de la infancia han sido tremendamente desiguales, siguiendo ritmos y trayectorias muy diferentes, incluso en contextos similares.

La región de América Latina es un claro ejemplo de esa disparidad. Esta disparidad se manifiesta en la situación de los niños, niñas y adolescentes en cuidados alternativos, quienes han permanecido en la mayoría de los países de la región, en condiciones de gran vulnerabilidad, y pese a las modificaciones en los cuerpos jurídicos o en el diseño de nuevas políticas, los cambios en la implementación de las mismas, han sido realizados de manera muy discreta y con bajo impacto.

Cabe entonces hacernos la pregunta acerca de ¿qué elementos propios de determinados contextos mexicanos y brasileños explican una mayor propensión hacia el cambio de estas políticas? Utilizando el enfoque del Marco de las Coaliciones Promotoras se plantea que el estudio de los sistemas de creencias de los actores que son parte del subsistema de políticas es un factor explicativo clave para comprender dicha diferencia.

En este sentido, el aporte de la presente investigación radica en, que a través de un análisis comparado entre México y Brasil, se responde a la pregunta ¿cuáles son los

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

factores que explican el cambio de las políticas públicas para niños y niñas en cuidado alternativo a partir de 1990 en México y Brasil?

La presente tesis se organiza en seis capítulos. El primero de ellos presenta el diagnóstico del problema planteado en América Latina. Haciendo referencia a cómo surge el interés por los niños/as en cuidado alternativo en la región, cuáles son los principales cambios y resistencias que se han documentado sobre el cambio de los procesos protectores de la infancia latinoamericana y cómo se distribuye el número de niños sin cuidado parental y las características propias de estos en la región. El capítulo termina con un apartado acerca de cómo el derecho internacional impulsa el cambio en las políticas para la población de interés en América Latina.

En el capítulo 2 se desarrolla el marco conceptual de la investigación, en tres grandes acápites. El primero de ellos plantea la relación que ha tenido el Estado con lo que se denomina la administración de los problemas familiares, para lo cual se revisan las principales teorías que abordan la relación Estado - Familia e infancia. Sobre este aspecto se centra la discusión en cómo se ha definido lo que es el cuidado de los hijos por parte de las políticas y las legislaciones y las implicaciones de trabajar esta categoría desde una perspectiva histórica. Un segundo apartado presenta los debates teóricos acerca del impacto que tienen los tratados internacionales en el cambio de las políticas públicas, en este caso específico el impacto de la Convención de Derechos del Niño (CDN) en la realidad de los niños sin cuidado parental en América Latina.

Finalmente se discute como el Marco de las Coaliciones Promotoras, propuesto por Sabatier, puede aportar a comprender el cambio en las políticas de interés en la región, haciendo un recorrido por la argumentación de su elección en función de otros marcos interpretativos para estudiar el cambio y la relación con otras disciplinas.

El capítulo 3 se refiere a la forma en que se fueron seleccionadas las variables para el estudio del cambio de creencias. En esta sección se define y operacionaliza la variable

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

dependiente de cambio y se discuten las técnicas para su análisis. Así mismo se presenta un modelo QCA para analizar las principales variables que explican ese cambio con un enfoque comparado de seis ciudades en los dos países de la región seleccionados. Este capítulo representa un primer análisis de la información recabada durante el trabajo de campo.

El capítulo 4 reconstruye, a partir de las entrevistas realizadas, los principales actores que participan en el proceso de decisiones de políticas en el caso mexicano, y el capítulo 5 lo hace para Brasil. En ambos casos se analiza en qué medida determinados actores son parte de coaliciones que han promovido o están en contra del cambio de las políticas y se da cuenta de las estrategias que utilizan para promover u oponerse al cambio.

El capítulo final de la tesis, representa el corazón de la investigación y el análisis de la principal fuente de información utilizada para comprender el cambio en las creencias de los actores de las políticas públicas referentes a los niños/as en cuidado alternativo. Mediante un análisis de discursos se comparan los elementos que explicarían los cambios en el núcleo profundo de las políticas, vale decir aquellos elementos que hacen referencia a la ontología de la problemática, afectando las creencias e ideologías en torno a la niñez, la familia y la protección del Estado frente a la pérdida del cuidado parental. Se consideran tres períodos de estudio desde 1990 hasta la fecha y se identifican las características que corresponden a: creencias compartidas, recursos utilizados y actores de las coaliciones (promotoras y en contra) en aquellas discusiones legislativas en las que se hayan tratado temas relativos a infancia vulnerable y familias.

Esta investigación concluye cómo la teoría del Marco de las Coaliciones Promotoras ayuda a explicar, de manera comparada, los cambios en las políticas de cuidado alternativo de niños en dos contextos latinoamericanos y cuáles son las limitaciones que este enfoque teórico presenta, a partir de los hallazgos de la presente investigación.

Capítulo 1: ¿Quiénes son los niños sin cuidado parental?: Diagnostico y balance en América Latina.

En el presente capítulo muestra las principales características que presenta la problemática de la presente investigación, esto es, la infancia que ha sido separada de su familia de origen y puesta en un cuidado alternativo, mientras se decide una solución definitiva de protección. Esta problemática ha sido denominada por la comunidad internacional como: *niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental* y a partir de la elaboración de una serie de instrumentos jurídicos derivados de la propia Convención de Derechos de los Niños, se ha buscado que los países del mundo fortalezcan sus políticas públicas y legislaciones en función de garantizar mejoras en las condiciones de vida y desarrollo de estos niños y niñas.

Pese a lo anterior, los balances mundiales y especialmente en la región de América Latina, son desiguales y los avances alcanzados por los diferentes países muestran que la adscripción a compromisos internacionales ha sido insuficiente para cancelar estas desigualdades.

A lo largo de este capítulo se discute primeramente el origen de la controversia, vale decir, el surgimiento de los primeros cuestionamientos acerca de las políticas de protección para niños y niñas separados de sus familias y puestos al cuidado del Estado. En un segundo momento, se presentan las argumentaciones principales en relación a los efectos de las medidas de internación para estos niños/as y la necesidad de contar con alternativas con enfoque en los derechos humanos. En un tercer momento presentamos los principales cambios adoptados por las políticas públicas en algunos países del mundo y la argumentación esgrimida por aquellos lugares donde este cambio no ha sido posible.

En un apartado posterior presentamos la magnitud de la problemática, cuantificando y analizando las principales características de los niños y niñas que en América Latina sufren de la pérdida del cuidado de sus padres, en forma temporal o definitiva y se finaliza

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

la discusión de este capítulo presentando las principales orientaciones que los instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente la Convención de los Derechos del Niño (CDN), establecen a modo de exigencia para los Estados partes.

1.1. Los primeros cuestionamientos acerca del modelo de protección de la infancia.

El interés por los denominados “niños y niñas sin cuidado parental”¹ ha adquirido gran relevancia internacional en la última década, a partir de evidencia registrada en diferentes partes del mundo acerca de las condiciones en las que estos niños/as se encontraban en las instituciones de protección.

Desde entonces, la comunidad internacional, ha determinado que los niños/as sin cuidado parental se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que requieren de una protección especial.

Los niños, niñas y adolescentes que por diversas razones viven sin el cuidado de sus padres o los que están en riesgo de perderlo son los más expuestos a la pobreza, discriminación y exclusión, factores que, a su vez, pueden hacerlos más vulnerables al abuso, explotación y abandono (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar - RELAF, 2011: 11).

No vivir y crecer en familia es considerado tanto por la legislación internacional como por gran parte de las políticas sociales como una grave vulneración de uno de los derechos fundamentales de los niños/as que impacta severamente en su desarrollo e integración social. El Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, presentado en el año 2006, puso de manifiesto los elevados índices de violencia a los cuales se podían ver expuestos los niños que carecían de cuidados parentales y que

¹ En este capítulo se adopta la categoría de niños sin cuidado parental sin entrar en el debate acerca de su conceptualización, lo que es abordado en el capítulo siguiente correspondiente al marco teórico de la presente investigación.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

eran internados en instituciones residenciales, en comparación con los niños que se encontraban en cuidados alternativos de carácter familiar (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, Organización de Estados Americanos – OEA y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF, 2013: 6).

Por lo anterior una de las obligaciones de los Estados que es imperativo reflejar en los Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño, es la de garantizar el derecho del niño a crecer en un ámbito familiar y comunitario, y dar adecuada atención a los niños que no cuentan con los cuidados de sus familias, o bien que se encuentran en riesgo de perderlos (CIDH et al., 2013: 6).

Con estas declaraciones se hizo manifiesto un debate que había permanecido congelado entre los decisores de políticas públicas, ¿Es la institucionalización de los niños(as) que no pueden vivir con su familia, una medida de protección adecuada a los estándares internacionales de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños?

Este cuestionamiento se remonta al último cuarto del siglo XIX, cuando la problemática de la minoridad comienza ser abordado desde perspectivas teóricas y técnicas y el Estado de aquella época comienza a generar instituciones para esa minoridad, con lo que se da origen al ingreso de determinada población infantil a los circuitos internacionales, adoptando la categorización socio – psicológica e institucional de menores (Llobet, 2010: 31)

Ahora bien, no es hasta fines del siglo XIX y principios del XX cuando comienza a gestarse un debate más intenso acerca del rol del Estado ante las necesidades infantiles en diferentes congresos panamericanos. El primero de estos congresos se realizó en 1916, en Buenos Aires, fruto del "Primer Congreso Nacional Del Niño" realizado el 12 de octubre de 1913 en Tucumán- Argentina organizado por la Liga para los Derechos de La Mujer y El Niño. En estos y los siguientes congresos que se desarrollaron en Uruguay (1919), Brasil (1920) y Santiago de Chile (1924) las discusiones giran en torno a la acción del Estado en

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

relación a la infancia en un contexto en que los países pasaban por un proyecto de modernización, por lo que se hacía imperioso el fortalecimiento político interno a raíz del agravamiento de los problemas sociales en proporción directa a la expansión de las ciudades y los cambios en las relaciones laborales y la vida social. En ese momento, además, América Latina se configura como un escenario marcado por la promesa futura frente a la desilusión europea, cuyo prestigio en el campo de las relaciones internacionales decae como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, dejando a los países de América en la condición de voz crítica, dispuesta a asumir su parte de la dirección (Souza y Cordeiro, 2015: 16).

Europa de una manera muy lenta, participa de este debate a través de la revisión de una práctica arraigada en gran parte del mundo desde el siglo 19 y que originalmente había nacido con la “buena intención” de que frente a la problemática de niños(as) abandonados, el Estado debía otorgar protección física y cumplir las necesidades básicas que la familia de origen no cubría. Esta visión se enmarca en la hegemonía del paradigma del racionalismo científico de la época que planteaba que las organizaciones estatales debían ser capaces de responder a las grandes problemáticas sociales, con políticas efectivas que pusieran fin al problema y en donde las emociones y la influencia del entorno social no estaban presentes (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - OHCR, 2012: 16-17).

En la segunda mitad del siglo 20, este paradigma comienza a cambiar y se comprueba la importancia de aspectos como la salud y el entorno social en el desarrollo infantil, dado a que comienzan a surgir una serie de investigaciones relacionadas con la importancia de los cuidadores primarios en la vida de los niños (as) lo que da lugar a un replanteamiento de los efectos que tienen en éstos el carecer de una figura de cuidado estable y permanente (OHCR, 2012: 17).

1.2. El origen del problema: El porqué del NO a la internación

El análisis sobre el debate mundial que se desarrolla en torno a los efectos de la institucionalización puede situarse desde dos perspectivas: por una parte en un marco más global de cuestionamiento, por parte de organizaciones civiles, trabajadores de la salud mental, psiquiatras, sociólogos, entre otros profesionales, surgido hacia las instituciones totales, especialmente los manicomios y los sistemas carcelarios, a partir de la generación de un movimiento conocido como la anti psiquiatría, que a grandes rasgos proponía que la salud mental de las personas no podía ser atendida en contextos separados del mundo que había producido esa condición de enfermedad (Álvarez-Uría y Varela, 2009: 134).

En el caso de la infancia en instituciones, la discusión se dio con posterioridad, y en un comienzo más sobre la base de los efectos de la internación en el desarrollo infantil y no en el marco de la discusión de los derechos civiles. De acuerdo con García Quiroga y Hamilton-Giachritsis (2014) las diversas investigaciones acerca de los efectos de la atención institucional, llevada a cabo en los años 1950 a 1970 (por ejemplo, Bowlby, 1952; Goldfarb, 1945; Pringle y Tanner, 1958; Tizard y Hodges, 1978), en numerosos países de Europa Occidental, EE.UU. y Australia, fortalecieron la tendencia hacia el cierre de grandes instituciones. Después de esto, se realizaron estudios en los grandes orfanatos de Rumanía y otros países de Europa Oriental (Rutter et al., 2009; The St. Petersburg-USA Orphanage Research Team, 2008; Zeanah, Smyke, Koga, y Carlson, 2005) donde se encontró un gran daño en los niños pequeños debido a la mala atención institucional. Estas evidencias europeas (Johnson, Browne, y Hamilton-Giachritsis, 2006; Dixon, Browne y Hamilton-Giachritsis, 2005) generaron un movimiento de desinstitucionalización con el fin de reducir significativamente el uso de la atención residencial y de invertir en el apoyo familiar y de cuidado de crianza (Eurochild, 2012).

Se consideran estudios seminales las obras de Goldfarb (1945) *Effects of psychological deprivation in infancy and subsequent stimulation* y de Bowlby (1952) *Maternal Care and Mental Health*, dado a que ambas demostraron una fuerte correlación entre las alteraciones

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

emocionales, conductuales y cognitivas de aquellos individuos que habían pasado su infancia en atención institucional. Esto en un comienzo fue atribuido a la separación de la madre biológica, pero más tarde fue reformulado por el propio Bowlby, quien revisó su teoría y señaló que no era la falta de la madre (ni la de una mujer) la que generaba dichos trastornos sino que se trataba de una característica asociada al primer cuidador del niño encargado de la satisfacción de necesidades de vinculación emocional la que influía en el desarrollo normal de una persona. Esto fue lo que se denominó *teoría del apego* y que en términos generales hace hincapié en la importancia del primer cuidador en el desarrollo normal de un niño y las consecuencias negativas de la atención institucional en comparación con el cuidado familiar (Bowlby, 1969).

A la fecha son innumerables los estudios que se han realizado en diversas partes del mundo sobre los efectos de la institucionalización, los cuales han concluido que: "...la vida en los orfanatos y la privación intelectual, física, social y emocional que esta conlleva se constituyen claramente en un factor de riesgo para el desarrollo personal menos que óptimo (Maclean en Lecannelier, 2006).

En Rumania, por ejemplo, los investigadores Zeanah, Smyke, Carlson y Koga (2005) mostraron que el apego en niños institucionalizados de entre 12 y 30 meses de edad, exhibía graves perturbaciones al evaluarlo con diferentes métodos y al compararlo con niños/as en ambientes familiares, los cuales mostraban en las evaluaciones mejores puntuaciones en sus niveles de desarrollo infantil y menos trastornos de apego.

De acuerdo con lo recopilado por Muñoz, Fisher y Chía (2013) múltiples estudios (Carlson y Earls, 1997; Schechter, 2012; Mustard, 1999, 2006; McCaine y Mustard, 2002; Carnegie Corporation of New York, 1994), sustentados en avances de las neurociencias, señalan que los efectos negativos de los sistemas residenciales en los niños/as, producto del contexto de cuidado grupal y de turnos que estos ofrecen, no favorecen la interacción y el desarrollo de relaciones individuales significativas de largo plazo, dando lugar a vínculos de apego altamente desorganizados. Adicionalmente, los autores señalan que las funciones

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

de sobrevivencia, cuidado, protección y participación, al verse amenazadas, activan durante largos periodos de tiempo la hormona del estrés denominada Cortisol en el sistema humano, afectando el desarrollo normal de la citoarquitectura cerebral (Schore, 2000): “Los efectos negativos del cuidado alternativo en residencias de este grupo poblacional se pueden traducir en daño neurológico, cognitivo, psico-emocional, que impacta especialmente a los niños/as menores de tres años. Cabe destacar que los niños/as que se ven afectados por un cuidado inadecuado no solo presentarán posteriormente dificultades para integrarse a la sociedad, además generarán altos gastos en todas las áreas: salud física, salud mental, costos asistenciales, etc.” (Muñoz, et al., 2013: 121).

Estas investigaciones tienen como premisa que la necesidad de afecto es una de las características básicas del ser humano, junto con las necesidades físicas, cognitivas y sociales (Bowlby, 1969, Weinfield, Sroufe, Egeland y Carlson, 2008; Cassidy y Shaver, 2008). En su primera y segunda infancia, el ser humano es especialmente vulnerable, ya que la satisfacción de sus necesidades básicas depende de la presencia de un cuidador adulto que las cubra adecuadamente, lo que incrementará sus posibilidades de supervivencia. No es casualidad que la satisfacción de dichas necesidades y, en particular, la del afecto y el apego, se cubra mejor en el entorno familiar, donde la presencia de adultos comprometidos con el desarrollo de los niños, aumenta significativamente la probabilidad de éxito.

En América Latina la literatura es más reciente y existen escasas investigaciones que dan cuenta de los efectos comparados en el desarrollo de los niños/as a partir de diferentes respuestas en las políticas públicas. Una de los primeros estudios fue realizado en Paraguay al evaluarse la implementación de un cambio en sus políticas públicas con el cierre de una importante institución de protección “El Hogarcito”. Este proceso se realiza como parte de la decisión institucional de que el Centro de Adopciones promueva e implemente formas de cuidado familiar transitorio para la totalidad de niños y niñas a su cargo, adecuando su actuar a los lineamientos de la Doctrina de Protección Integral, para lo cual se realizó una evaluación inicial del desarrollo evolutivo de cada niño y niña acogido

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

en el Hogarcito al momento de inicio del presente proyecto, dicha evaluación del desarrollo evolutivo de cada uno de los 9 niños y niñas en el mes de setiembre de 2009, fue realizada con fines comparativos, para lo cual se realizó una segunda evaluación, de similares características y por la misma profesional a los tres meses, en el mes de diciembre de 2009, para cada niño y niña evaluado en la primera etapa, de modo a poder realizar una evaluación del avance (o retroceso, de ser el caso) de cada uno y cada una en función de la implementación de las nuevas modalidades de acogimiento.

Las áreas evaluadas corresponden al desarrollo motriz, lenguaje, autonomía, socialización y cognición. Los resultados mostraron que a pesar de haber transcurrido sólo tres meses del paso de los niños desde la institución hacia una familia, estos lograron desarrollar habilidades que por su edad cronológica debieron estar presentes mucho tiempo antes y que permitieron en muchos casos recuperar el rezago que había sido encontrado en la primera medición. Los resultados eran indiscutibles y sobre todo las diferencias podían observarse mientras más pequeños eran los niños (Informe de la Secretaria Nacional de la Niñez y Adolescencia, SNNA, 2011).

Estos resultados eran coincidente con la literatura internacional que ya venía señalando que los niños menores de tres años de edad eran en particular más vulnerables al daño de las instituciones (Browne, 2009: 14). Los bebés que estaban institucionalizados antes de los seis meses de edad sufrían trastornos de desarrollo a largo plazo (Rutter, 1998), al igual que aquellos que permanecían por más tiempo institucionalizados, por lo que los factores asociados a la edad del niño y el tiempo de internación se convierten en factores claves para determinar el daño en el desarrollo de estos a largo plazo (Rutter, 1998; Marcovitch et al., 1997).

El reconocido proyecto **Bucarest** (Bucharest Early Intervention Project) realizado en el 2009 comparó las capacidades de desarrollo de niños que habían crecido en instituciones con aquellos que lo habían hecho en ambientes familiares. Se seleccionaron muestras aleatorias de 208 niños (con una edad media de 22 meses) repartidos en tres

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

formas de atención en Rumania (familias, acogimiento en pequeños grupos y acogimiento institucional) y se siguió su desarrollo emocional, cognitivo y de comportamiento, así como la actividad cerebral y el crecimiento físico durante varios años. Los resultados son utilizados en la actualidad por la mayoría de los promotores de cambio de las políticas, dado que éstos demostraron que en comparación con los niños criados en ambientes familiares, los niños institucionalizados eran mucho más propensos a tener anomalías sociales y de comportamiento, tales como trastornos y retrasos en el desarrollo de su vida social y emocional, problemas de comportamiento agresivo, falta de atención e hiperactividad, y un síndrome parecido al autismo. Además, estaban desventajados físicamente (por cada 2,6 meses pasado en un orfanato rumano, un niño retrasa un mes su crecimiento regular) y tenían cocientes intelectuales (CI) significativamente más bajos y menores niveles de actividad cerebral. Los efectos fueron particularmente pronunciados en los niños que habían entrado en las instituciones a una edad muy joven (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - OHCHR, 2012: 18).

En este mismo marco los estudios provenientes de la neurociencia de Johnson et al. (2006) confirmaban la hipótesis acerca de que la calidad del desarrollo de las estructuras del cerebro humano están estrechamente relacionadas con la calidad de las relaciones humanas en la primera infancia (Johnson, Browne & Hamilton-Giachritsis, 2006: 1–26).

Ahora bien, pese a toda esa evidencia coincidente el cambio en los países es muy divergente y en algunos casos el convencimiento de que la institucionalización no es la respuesta más adecuada sigue en cuestionamiento en muchos lugares, lo que se refleja en una persistente cifra de niños en instituciones en comparación con otras formas de cuidado alternativo.

1.3. Cambios y resistencia al proceso de protección de la infancia.

Las razones esgrimidas por qué los países que mantienen la atención institucional como forma, muchas veces prioritaria, de protección a la infancia sin cuidado parental, suelen

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

explicarse por la falta de voluntad política. Sin embargo esta explicación parece ser en exceso simplificadora del proceso de transformación de las políticas públicas (OHCR, 2012: 35).

Muchas de la investigaciones que fueron mencionadas en el apartado anterior se realizaron en Europa entre los años 1990 al 2000 en instituciones mal equipadas y con condiciones físicas precarias, lo que en un comienzo llevo a los decisores de políticas a pensar que mejorar la infraestructura o en la calidad del personal contratado podría revertir estos resultados.

Los resultados de esas medidas mostraron que con las inversiones públicas y privadas en las instituciones algunos factores mejoraron (por ejemplo, las prácticas de alimentación y las condiciones físicas que explicaban las tasas de mortalidad en "orfanatos" en Bulgaria se redujeron), sin embargo otros factores intrínsecos al cuidado institucional, como el abandono emocional y la ausencia de elementos clave en la relación con los cuidadores primarios causa tanto o más daño en el desarrollo de los niños que la falta de cuidados físicos básicos, por lo que se mantiene la idea de que por mucho que los cuidado en instituciones sean mejorados, existen aspectos propios de la cultura institucional (como la rotación de personal, el cuidado masivo, el establecimiento de rutinas estandarizadas) que no pueden superarse por mucha inversión financiera y en recursos humanos que exista (OHCR, 2012: 19).

En términos generales se observa una mayor proporción de niños en instituciones en aquellos países que atraviesan crisis económicas y/o situación de pobreza, dado que para muchas familias y comunidades esto implica aumento en el desempleo, la migración por mejores oportunidades, desajustes familiares (Carter, 2005; Tinova et al., 2007). Otros factores que también han sido estudiado para la colocación de niños en instituciones conciernen a aspectos culturales en donde se muestra las dificultades de la inclusión social de los grupos vulnerables, y la condena hacia los “padres y madres irresponsables” (OHCR, 2012: 36).

El informe de Every Child (2011) sistematiza una serie de hallazgos que ayudan a comprender por qué la práctica de la institucionalización ha permanecido presente en gran parte del globo, y su transformación ha sido más lenta que la de otras políticas de infancia, complejizando con esto el consenso acerca de que los factores económicos o la falta de programas de apoyo familiar explican la escasa variedad de alternativas de protección para los niños/as separados de sus familias de orígenes. Entre las razones que se esgrimen, se destacan:

1. *Las ideologías políticas:* Los Estados socialistas europeos eran hostiles a la atención basada en familias y usaban la estrategia de cuidado en instituciones como una forma de extender el control del estado (George, 2001). En países como Rumania se diseñaron políticas tendientes a prevenir el sentido de responsabilidad comunitaria para el cuidado de los niños (World Vision, 2009). En las democracias liberales en cambio, el acogimiento familiar se ve favorecido debido a que existe el deseo de reducir la intervención estatal (George et al, 2001).
2. *Los costos económicos:* Aunque los cuidados en familia pueden implicar menores costos totales que el cuidado residencial, sus costos iniciales son altos. También requiere una fuerza de trabajo de bienestar social que funcione bien, apoyado y monitoreado por la comunidad, para operar con éxito. El cuidado en familia también puede resultar costoso para las personas y muchos estudios sugieren que las subvenciones que se le entregan a los cuidadores son insuficientes, sobre todo para casos de niños con discapacidad u otras necesidades especiales. Ahora bien, las investigaciones que se han realizado sobre este asunto han demostrado que la atención residencial es de tres a cinco veces más cara que el cuidado en familias (Carter, 2005) y que en grupos de hogares pequeños son 1,5 veces más caros que el cuidado en familia (en Browne, 2009). Por otro lado las estimaciones estadounidenses sitúan la diferencia en el costo mensual para la atención residencial de seis a diez veces más altas que en los hogares de acogida familiar y de dos a tres veces mayor que el cuidado tutelar terapéutico (Chamberlain, 1998). Aos, Miller, y Drake también habían señalado que para poner en marcha instalaciones de cuidado

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

en grupo se precisa personal que trabaje con los niños durante todo el día. Normalmente, se precisa de mucho personal que trabaje directamente con los niños, así como una constelación de otro tipo de profesionales, como psicólogos, psiquiatras, gestores de programas, y otros, lo que desde una perspectiva económica, implica un alto costo y lo convierte en una empresa bastante cuestionable (Aos, Miller y Drake, 2006: 25).

3. *Aspectos culturales*: En algunos entornos hay una fuerte resistencia a la idea de que un niño sea cuidado por otra familia fuera de su red de parentesco. En África, por ejemplo, algunos grupos étnicos creen que un niño que entra en la familia trae con ellos antepasados desconocidos y sus espíritus, por lo que no pueden acoger a un niño cualquiera (World Vision, 2009). Creencias similares existen en el Oriente Medio y algunas partes de Asia (Tolfree 1995).

Otras investigaciones (Beeman y Boisen, 1999; Fisher, Gunnar y Chamberlain, 2000; Flynn, 2002; Peters, 2005; García Quiroga y Hamilton-Giachritsis, 2014; Leber & Winston, 2012) realizadas principalmente en Norteamérica, Australia y Europa, muestran que factores asociados a la propia política de acogimiento familiar generan dificultades para su implementación, tales como:

1. *Desconfianza en el Acogimiento Familiar*: Si bien existe abundante literatura acerca del daño que produce la internación en las personas, sobre todo en los niños/as, existen también posiciones que son escépticas sobre el acogimiento familiar como una medida de protección adecuada para lograr la reparación del daño sufrido por un niño/a que ha sido separado de su familia de origen. Beeman y Boisen (1999) realizaron una encuesta a 261 trabajadores de bienestar infantil en tres condados en Minnesota y encontraron que la mayoría de ellos tenía actitudes positivas hacia las colocaciones de niños en familias con parentesco, sin embargo en respuesta a una pregunta abierta acerca de sus preocupaciones, algunos trabajadores señalaron que el trabajo con familiares toma más tiempo y requiere más apoyo de los trabajadores para ayudar a la familia a negociar el sistema de bienestar infantil. Una preocupación que no se menciona explícitamente, pero aparece en los relatos es la

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

relacionada con el temor de que la colocación en hogares con familia pueden aumentar el riesgo de re-abuso del niño (Beeman & Boisen, 1999: 329). En el estudio de Flynn (2002), él se pregunta: ¿Cuál es la razón por la cual, a pesar de los estudios de resultados favorables en general para el acogimiento en familia extensa, existen barreras para un mayor uso de acogimientos en familia extensa? Entre sus hallazgos sostuvo que los trabajadores tenían pensamientos y sentimientos tanto positivos como negativos sobre el trabajo con los familiares y que estos pensamientos y sentimientos eran la base para el tipo de contacto que establecían con los familiares de los niños. En un estudio realizado por la Fundación para la Adopción, Dave Thomas (2007), se exploraron las actitudes del público hacia la adopción, hacia la adopción desde instituciones, y hacia la adoptabilidad de niños en familias de acogimiento. Se mostró que existían percepciones acerca del cuidado temporal basado en la información de los medios de comunicación, cargadas de estereotipos con respecto a las motivaciones financieras de los padres adoptivos, los problemas de salud mental de los niños, entre otros. (Leber & Winston, 2012: 1634).

2. *La falta de control sobre la situación de los niños:* La preocupación por el control que se puede tener de los niños/as en cuidado alternativo ha sido utilizado también como una forma de explicar el predominio de los niños/as en instituciones versus los que se encuentran en familias. Fisher y Gilliam (2012) plantean que el uso de residencias como sistema de protección para los niños/as se ha debido en primer lugar porque existe una preocupación por la seguridad de los niños/as, lo que permitiría controlarlos de mejor manera en cuidado colectivo, sin embargo investigaciones como la de Chamberlain y Reid (1998) han observado que los niños en situación de cuidado en grupo presentan niveles mucho más bajos de supervisión y control por parte de los adultos o supervisores que los que son cuidados en ambientes más personalizados (Fisher & Gillian, 2012: 2).

En nuestra región de América Latina, los niños son separados de sus familias y colocados en instituciones de protección por diversos motivos. Es posible agrupar las causas en diferentes países por: a) políticas, tales como los conflictos bélicos y las

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

migraciones forzadas; b) económicas, que generan también otro tipo de migración, así como devienen en numerosas situaciones de vulnerabilidad familiar, problemáticas sociales y culturales como violencia familiar, adicciones, trabajo infantil y explotación sexual comercial, a las que se suman situaciones de discriminación ante la discapacidad y el origen étnico de la población (RELAF, 2011: 10).

Los reportes internacionales son consistentes en mostrar que la atención residencial es en gran medida sobre-utilizada en muchas partes del mundo. Sin embargo, la propuesta de la comunidad internacional no es la completa desaparición de las instituciones, sino más bien lo que se cuestiona es que en gran parte del mundo continúe siendo la única medida proteccional o la más frecuentemente adoptada. Esto quiere decir que en algunos países y en algunos casos específicos, puede ser aceptable, como podría ser el caso de adolescentes que viven en la calle y no están dispuestos o en condiciones de volver a su familia de origen o de vivir en una familia sustituta, y algún tipo de atención residencial pueden ser el primer paso para lograr que el niño salga de su situación de calle. Para algunos niños, la atención residencial es la mejor alternativa (Williamson, 2010: 3).

Más allá de estas diferencias, se repite el comportamiento global, y la internación de niños continua siendo la respuesta predominante en todos los países del continente, tal y como expondremos en las páginas siguientes.

1.4. ¿Cuántos y quiénes son los niños/as sin cuidado parental?

En el año 2006 cuando se publica el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, se ponen por primera vez de manifiesto frente al mundo entero, los elevados índices de violencia a los cuales se veían expuestos los niños que carecían de cuidados parentales y que eran internados en instituciones residenciales, en comparación con los niños que se encontraban en cuidados alternativos de carácter familiar. Coincidentemente el Informe Global “Hacia un mundo sin violencia” (2014), vuelve a constatar que los niños y niñas en

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

instituciones, en todas las regiones del mundo, se encuentran entre los grupos más vulnerables a riesgos de ser víctimas de violencia y estigma. Sin embargo este no es el único problema que enfrentan los niños institucionalizados sin cuidado parental, ya que la *falta de información* acerca de sus condiciones es una constante en todo el mundo.

De acuerdo con Better Care Network (2010) resulta difícil de determinar el número de niños internados en instituciones de todo el mundo debido a la supervisión inadecuada de los gobiernos. UNICEF estima que al menos dos millones de niños están en orfanatos (centros residenciales) en todo el mundo (Browne, 2009: 5).

A pesar de que la mayor parte de los gobiernos tienen políticas que exigen que las organizaciones soliciten autorización para dar atención residencial para niños y las obliguen a registrarse, la gestión privada de instituciones de niños prolifera al punto que los estados no tienen la capacidad de supervisar dichas instalaciones. Tal situación lleva a que en muchos países el número exacto de niños separados de sus familias por una medida de protección sea indeterminado.

A su vez se observa que las políticas para enfrentar esta problemática son desiguales en el mundo entero. A modo de ejemplo, en Europa los países escandinavos son los que más han avanzado en el diseño de políticas alternativas a la internación, mientras que el acogimiento familiar, por ejemplo, es mucho más conservador y menos desarrollado en los países mediterráneos de la Unión Europea (Grecia, Portugal) que en los nuevos miembros de Europa del Este (Laklija, 2011: 1). Las explicaciones que se han esgrimido para estas diferencias se relacionan con la complejidad propia del fenómeno del cuidado alternativo, lo que se refleja en que las características de la atención pública para los niños europeos es completamente diferente en los países de Europa Central y Oriental, Europa Occidental y en los países nórdicos.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

En la región CEE/CIS (Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States) el número de niños en acogimiento institucional se considera el más alto del mundo. Más de 626.000 niños viven en estas instituciones en los 22 países que la conforman, lo cual en comparación con otras regiones la muestra diferencias muy importantes².

Cuadro 1: Tasa estimada de niños/as en residencia a nivel mundial.

CCE/CIS	Medio Este y Norte de África	América Latina	OECD	Sur y este de Asia	África oriental y medio oriental
42%	10%	10%	22%	22%	7%

Fuente: UNICEF 2010. At home or in a home? Formal care and adoption of children in Eastern Europe and Central Asia

De acuerdo al reporte de Every Child (2011) en otras regiones del mundo se observa una disparidad similar. De acuerdo a sus informes en América del Norte, Australia y Europa Occidental, el acogimiento familiar, por ejemplo, es utilizado como una alternativa mayoritaria para los niños sin cuidado parental, en cambio en gran parte del sur del Sahara en África y Asia el Acogimiento familiar formal se utiliza de manera poco sistemática. En América Central y Europa del Este y la Comunidad de Estados Independiente Unidos (ECE / CEI) y algunas partes de América Latina, todavía existe una proporción pequeña de familias de acogimiento. En Japón sólo el 10% de los niños en acogimiento alternativo están en familia y en Rusia, esta cifra es aún menor, alrededor del 8% (UNICEF 2010).

En América Latina, Unicef (2012) ha estimado que más de 240.000 niños y niñas carecen de cuidados parentales de acuerdo a los reportes oficiales de los estados, aunque la falta de datos confiable es una limitante para conocer con exactitud la magnitud del problema. Estos niños y niñas se encuentran separados de sus familias por motivos múltiples, y complejos, asociados a problemáticas políticas, económicas, sociales y culturales de los países de la región (RELAF, 2010: 9).

² Aunque es importante considerar el sub- registro de América Latina así como para el caso de África por la falta de disponibilidad de los datos.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Las causas que provocan que un niño o niña sea separado de sus padres, en la región responden a tantos escenarios posibles como realidades encontramos en los diferentes países. En **Chile** por ejemplo, las principales causas de separación de los niños/as de sus padres por parte del Estado son: negligencia, maltrato, abandono y desamparo (Boletín estadístico SENAME 2013). En **Colombia**, la problemática del conflicto armado produce una doble causa de la separación de los niños/as de sus familias, por una parte la posibilidad de quedar huérfanos de padres, madres o ambos, y por otra la que los propios niño/as forman parte activa de este conflicto, siendo enlistados para integrar los grupos armados, entre ellos, las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), debido a la falta de dinero o problemas económicos, vinculación voluntaria, gusto por las armas, retención forzosa y motivos relacionados con la convivencia familiar, como el maltrato familiar” (Durán Strauch, 2009: 57-58).

México por su parte registra entre sus principales causas la migración, la exclusión social, la separación forzada y la maternidad adolescente (Ramírez et al., 2008: 8). Por otra parte países como **Brasil**, registran entre las causas más recurrentes la negligencia y el abandono - formas muy comunes de violencia contra los niños, niñas y adolescentes, seguida por la dependencia de sustancias químicas y alcohólicas de los padres (Gonçalves & Pires Farias, 2013: 177-178).

Las estadísticas oficiales de los diferentes países del continente muestran que aún permanecen una importante cantidad de niños en instituciones al compararlos con las alternativas de tipo familiar. En **Granada**, por ejemplo, 197 niños, niñas y adolescentes se encuentran en instituciones y tan solo 96 estaban en programas de alternativa familiar o sus familias recibiendo apoyo por parte del estado. En **Brasil**, 36.929 niños se encontraban en instituciones de protección, mientras que tan solo 932 estaban en programas de familia acogedora (UNICEF, 2012). Algo similar se observa en el caso de **Chile**, donde las cifras oficiales muestran que la oferta residencial sigue triplicando las plazas disponibles en sistemas alternativos de cuidado como familias de acogida, las que solo llegan a 3.840, frente a 11.390 en residencias (SENAME, 2014). **México**, según el Instituto Nacional de

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 33 mil 118 niñas, niños y adolescentes se encuentran registrados en albergues y centros de asistencia social, sin embargo otras cifras han mostrado que la problemática es de mayor gravedad, registrando 412.456 niños y niñas privados de cuidado parental (RELAF/Aldeas Infantiles SOS Internacional, 2011), siendo prácticamente la totalidad de la oferta de acogimiento de tipo institucional.

En este sentido, tal y como se puede ver en la tabla a continuación, algunos países muestran una importante proporción de niños/as separados de sus familias de origen en relación a la población total de niño/as que tienen, tal es el caso de Bolivia, Chile, México y Uruguay, y por otra parte, podemos encontrar un grupo de países en cuyo caso la separación de los niños/as de sus familias de origen es baja: Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela³.

Cuadro 2: Tasa de niños/as en instituciones por cada 1000 niños en los países de América Latina y el Caribe.

País	Población infantil	Niños en instituciones	Niños en instituciones por 1000 niños del país
Argentina	12089000	14.672	1,21
Bolivia	4374000	16.981	3,88
Brasil	58867000	36.929	0,63
Chile	4576000	10.342	2,26
Colombia	16018000	12.925	0,81
Costa Rica	1402000	692	0,49
Ecuador	5567000	3.300	0,59
El Salvador	2378000	3.095	1,30
Guatemala	7174000	5.566	0,78
Honduras	3370000	12.032	3,57
México	40200000	33.118	0,82
Nicaragua	2398000	1.874	0,78
Panamá	1294000	2.193	1,69
Paraguay	2606000	2.573	0,99
Perú	10487000	19.000	1,81

³ Es importante tener la salvedad que estos registros son oficiales, por lo que representan solo una tendencia, ya que las estadísticas en muchos países de bajos ingresos de la región está muy sub- representada.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

R. Dominicana	3725000	3.030	0,81
Uruguay	906000	3.994	4,41
Venezuela	10289000	5.000	0,49
Total parcial	195671000	239.754	1,23

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraído de http://www.unicef.org/statistics/index_countrystats.html , recuperado en enero de 2015 e informe UNICEF 2012, con la actualización de cifras de México (2015) y Brasil (2013). La situación de niños en instituciones LAC.

1.5. El cambio de paradigma en las políticas públicas y el derecho internacional.

La CDN, la Declaración de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos, atribuyen a la familia un papel preponderante en la garantía del cuidado, bienestar y protección de los niños, por ser el espacio natural para su crecimiento y desarrollo, particularmente en sus primeras etapas de vida. Se establece que el Estado tiene la obligación de promover y propiciar un apoyo adecuado a las familias para que éstas puedan cumplir con sus responsabilidades parentales compartidas en el cuidado y crianza de los hijos, y de ese modo garantizar la protección de los niños y de sus derechos.

Para prevenir violaciones a los derechos de los niños, los Estados deben fortalecer el entorno familiar y comunitario del niño con el fin de garantizar la efectiva protección de sus derechos. Una de las obligaciones de los Estados que es imperativo reflejar en los Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño, es garantizar el derecho del niño a ser criado en su ámbito familiar y comunitario, y dar adecuada atención a los niños que no cuentan con los cuidados de sus familias, o bien que se encuentran en riesgo de perderlos (OEA, 2014: 5). Llama a la protección de aquellos niños que no pueden vivir con sus padres o que no pueden permanecer en un entorno familiar estable (particularmente en el Art. 20, aunque no sólo en este, no obstante, la CDN no describe con exhaustividad las medidas que deberían ser tomadas, para lo cual se elaboran y aprueban en noviembre de 2009 las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

de Cuidado⁴ que hacen un llamado, no vinculante, a los gobiernos para prevenir la separación innecesaria de los niños de sus familias mediante el fortalecimiento de los servicios sociales y los mecanismos de protección social en sus países.

Las Directrices reconocen que se necesitará algún tipo de atención residencial para algunos niños, sin embargo, el énfasis y la prioridad es el desarrollo y las alternativas de cuidado basadas en las familias (Directrices de Naciones Unidas, 2009), señalan que se les debe dar prioridad a las “soluciones basadas en la familia y la comunidad” (Directriz 53). Al mismo tiempo que reconocen que el acogimiento en ámbitos familiares y los centros de acogimiento residencial son respuestas complementarias (Directriz 23), siempre y cuando estos últimos cumplan ciertos requisitos (Directrices 123, 126) y sean utilizadas solo debido a razones “positivas” (es decir, cuando constituyan la respuesta más adecuada a la situación y las necesidades del niño (Directriz 21)) (Directrices de Naciones Unidas, 2009).

Se reconoce que si bien en la mayoría de los Estados se han desarrollado políticas de apoyo a las familias, el problema principal que se ha identificado es el relacionado con una insipiente cobertura, financiación y eficacia. “Existieron, por ejemplo, procesos incipientes de desinstitucionalización en casos de protección en varios países en los ‘90, pero fueron propuestas que no fueron acompañadas con políticas sostenidas e integrales. A veces parecería que no hay un punto intermedio para llevar adelante propuestas y se pasó a la desinstitucionalización lisa y llanamente sin nada intermedio, lo que acarreó otro tipo de problemas, desde una perspectiva de derechos humanos de la niñez” (REDLAMYC, 2009: 58).

⁴A los 20 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el año 2009, el Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por consenso las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los Niños”, si bien la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho a vivir en familia, a que los niños/as sean cuidados por sus padres y establece la obligación de los Estados partes de proporcionar cuidados alternativos en caso de separación de los niños/as de sus familias hasta el momento no se contaba con instrumentos internacionales que ofrecieran una adecuada orientación sobre las medidas para prevenir la separación y garantizar una atención de calidad en los cuidados alternativos. En este sentido, el aporte de las Directrices es fundamental para garantizar la protección de derechos de los niños/as privados de cuidado parental.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Algunos informes latinoamericanos han determinado que la asignación presupuestaria y las prácticas institucionales evidencian que el hecho de que la respuesta de la política pública en muchos casos siga siendo la histórica institucionalización en dispositivos de albergue, lo que ha traído como consecuencia el aumento de la población institucionalizada y el colapso de los centros de acogida (UNICEF, 2012). En este contexto podemos situar a países como México, Guatemala y Perú, en donde investigaciones realizada por UNICEF y RELAF (2014) señalan que en los tres casos puede observarse poco desarrollo de mecanismos de prevención de la separación de niños y niñas de sus familias; deficiencias en cuanto a las políticas de reunificación familiar; debilidad o inexistencia de programas de acogimiento familiar de amplia cobertura, entre otros aspectos de relevancia. Excepcionalmente se encontrarían algunos Estados que han logrado disminuir el número de niños/as en instituciones, diseñando políticas públicas que han favorecido las intervenciones de tipo familiar y comunitaria, acá destacan países como Brasil, Colombia, Argentina y Ecuador, cuyos alcances se mostrarán en el apartado siguiente.

Estas diferencias no solo se expresan en los orígenes y fundamentos de sus políticas sociales sino también en las características históricas y políticas del fenómeno (Laklija, 2011: 2). Llobet (2011: 448) coincide con esto al señalar que la implementación de la CDN en América Latina se dio en contextos de desigualdad, pobreza y exclusión social, por lo que es necesario considerar cómo en distintos escenarios específicos y alrededor de problemas concretos, los discursos en torno a los derechos de los niños se fueron institucionalizando.

Para muchos autores el problema que se presenta a la hora de analizar las diferencia en la implementación de los tratados internacionales en América Latina radica en el hecho de que la Convención se ha implementado en la región omitiendo tanto el contexto histórico que le dio forma a su contenido, como las características socioeconómicas, políticas y culturales de los contextos nacionales en los que se inserta su implementación (Pilotti, 2000: 10).

En este marco lo que más se ha estudiado para evaluar la implementación de la CDN han sido la adecuación de los cuerpos jurídicos, lo que en palabras de Pilotti, reflejan una sobreestimación de la legislación como mecanismo de implementación de la CDN en los países de la región, dando poco lugar al análisis de la trayectoria de políticas públicas acordes a esa legislación.

García Méndez señala la importancia de considerar en el análisis el hecho de que cuando se firma la CDN, a fines de los años ochenta, gran parte de los países en América Latina empezaban sus democracias, tras una historia de dictaduras militares, por lo que las políticas públicas existentes hasta entonces en materia de infancia se habían gestado en regímenes autoritarios militarizados (García Méndez, 2009). En este marco es comprensible afirmar que la mayoría de los programas sociales dirigidos hacia los niños, adoptaban un enfoque netamente asistencial y dirigidos a los niños pobres, que a su vez descansaba en el supuesto que sus familias se encuentran debilitadas económicas y socialmente para atender las necesidades de los niños/as por los que el estado debe intervenir.

A pesar de esto, este argumento puede considerarse débil en términos históricos, ya que en muchos países de la región las alternativas a la institucionalización surgen mucho antes de la CDN, ejemplos son el caso de Brasil, Chile y Argentina, en donde existen registros desde los años sesenta de acogimiento en familia (Llobet, noviembre de 2016 en comunicación personal).

En este sentido, lo que se esperaba era un impacto inmediato de la CDN que en el contexto histórico y político de su surgimiento situara a la infancia como un grupo social que requiere ser protegido. La “infancia” antes de la Convención era una suma de fragmentos a partir de derechos que se protegían en forma aislados unos de otros, porque en rigor, para el Estado no existía la categoría de niñez como colectivo. En este contexto, el Estado regido por el sistema tutelar reemplazaba la potestad de los padres respecto de la infancia pobre y marginal (Roger, 2013: 5).

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Sin embargo lo anterior ha sido fuertemente criticado y los balances de la implementación de los derechos de los niños/as muestran que no es posible ignorar el análisis de factores propios de la desigualdad e inequidad de los diferentes países y que las debilidades del tratado pueden deberse a la omisión de estos aspectos y al intento de homogenizar una sola visión de la infancia y sus derechos en un mundo diverso y dispar⁵.

Un análisis comparado realizado por Alejandro Morlachetti para CEPAL y UNICEF (Morlachetti, 2013) muestra que es posible identificar en América Latina diferentes modelos en relación a como han sido implementados los sistemas de protección integral para la infancia, dentro de los cuales es posible agrupar en términos del nivel de estructuración de estos sistemas *a los más avanzados*, tales como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, hasta llegar a *los más débiles*, tales como Bolivia, Chile, Cuba, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

Este último grupo de países, serían aquellos que se han mantenido en un sistema tutelar de la infancia, el cual se caracteriza por descansar “sobre la base de la lógica diferenciada de la intervención estatal en la vida de las familias y la infancia. Se organiza a partir de “articulación de un sistema legal, jurisdiccional y administrativo” y sus formas de intervención siguen un modelo dependiente/punitivo que actúa sobre las familias menos favorecidas económicamente” (Pilotti, 2001: 26).

El enfoque de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) provee un mapa para la elaboración de la políticas públicas de los Estados partes, y aunque asume que cada Estado desarrolla políticas públicas según su contexto social, político, cultural y económico particular, llama especialmente la atención acerca de la relación que el Estado debe mantener con la familia y los niños/as en pos de resguardar la protección de estos últimos al

⁵ Este aspecto se discutirá con mayor profundidad en el apartado referente al marco teórico de la investigación.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

interior de su seno familiar. Sin embargo la revisión y diagnóstico realizados en este capítulo dan cuenta de que la sola adscripción a los tratados internacionales ha sido absolutamente insuficiente para explicar las diferencias en los cambios de políticas públicas para niños y niñas en cuidado alternativo, por lo que la propuesta de esta investigación consintió en mejorar el análisis a partir de la convergencia de diferentes modelos teóricos que ayuden a explicar el cambio (o la resistencia a él) en las políticas públicas, y utilizar el enfoque comparado de manera de dar cuenta como los supuestos planteados por la teoría del Marco de las Coaliciones Promotoras operan en América Latina.

Capítulo 2: Marco teórico de referencia para el estudio de niños y niñas sin cuidado parental.

2.1. ¿Hijos/as o niños(as)?: La relación entre el Estado y la sociedad en torno a la protección de la infancia.

Este apartado teórico tiene como objeto la discusión en torno a las formas en que los Estados diseñan e implementan políticas públicas para responder a la problemática de la niñez en cuidados alternativos, vale decir, sin el cuidado de su familia de origen. Las políticas de protección de la infancia se enmarcan en la noción de que los niños carecen de sus propios medios para la protección de sus intereses, por lo que necesitan de la asistencia de otros (Szulc, 2014: 3) Lo anterior, ha quedado estipulado desde el tratado internacional de la infancia, como en la gran mayor parte de los sistemas de protección de la niñez en nuestra región, sin embargo la noción de niñez vulnerada, que necesita ser protegida por las políticas, ha ido variando a través del tiempo, y en diferentes culturas, dado a que tanto infancia como buen cuidado son construcciones históricas y dinámicas, entendidas en términos de Santillán, como “espacios de sentidos disputados” en los que intervienen variados actores (Santillán, 2009: 52).

Este capítulo intenta comprender la medida en que los promotores de políticas públicas han concebido la protección de la infancia a partir de la proyección de sus propias creencias en relación a los motivos que determinan que un niño(a) sea separado de su familia por una situación de protección.

2.2. La administración pública de los problemas familiares

La discusión en relación a la forma en que el Estado asume la respuesta a la problemática de la infancia y la familia permite comprender el cómo se ha ido construyendo, desde las políticas públicas, la categoría “niños sin cuidado parental” que lleva en la mayoría de los casos a ofrecer sistemas de cuidado alternativo estipulado en las políticas públicas nacionales.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Varios son los autores que han debatido acerca de los instrumentos gubernamentales que hacen referencia a la forma de administración estatal en relación a la infancia y sus familias. Las obras clásicas sitúan a Donzelot (1979) y Foucault (1978) como los precursores en la comprensión de la administración estatal de la infancia.

Donzelot cuando analiza la historia de los orfanatos, señala que ésta representa una relación de inversión Estado- familia, dado que se origina como un intento por articular el respeto a la vida de los niños abandonados con el del honor familiar, en la medida en que los niños y niñas destinados al abandono eran aquellos que se consideran perjudiciales para el honor y reputación familiar, vale decir, “niños adulterinos, menores insumisos o niñas de mala fama”. Debido al gran número de niños/as abandonados por estas circunstancias, el Estado instala en la Francia del siglo XVIII los primero *Tornos*⁶, aparatos destinados a terminar con la entrega de niños en las iglesias o conventos, donde muchos morían antes de que alguien notara su presencia y ofrecer un servicio “más protegido”. Sin embargo, estos *tornos*, luego de un período de masificación en Francia, fueron abolidos alrededor de 1860, debido a que con ello se había producido un aumento de niños abandonados, luego que se había conseguido estabilizar en una primera fase de instalación (Donzelot, 2008: 33-34).

De acuerdo con Donzelot (2008), este interés por atender a la vulnerabilidad de los niños, nace en un primer momento, de las críticas de algunos grupos de las elites, como médicos y administradores, que comienzan a cuestionar las costumbres educativas de la época y a denunciar tres aspectos fundamentales: la práctica de los orfanatos, la educación de los niños por nodrizas domésticas, la educación "artificial" de los niños ricos.

La práctica de los orfanatos, entendida como “la administración de los huérfanos” es criticada por las elevadas tasas de mortalidad de los niños que recogía: argumentándose que

⁶ El autor define estos dispositivos como aparatos técnicos en forma de cilindro abierto en uno de los lados de la superficie lateral y que gira sobre el eje de su altura. El lado cerrado hace frente a la calle y a través de un timbre exterior una mujer le comunica a la persona de guardia su deseo de entregar a su recién nacido, quien es introducido en el torno y llevado al interior del hospicio evitando la exposición del “donador” (Donzelot, 2008:34)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

“el noventa por ciento muere antes de que el Estado haya podido "sacar provecho" de esas fuerzas, que le ha costado mucho mantener durante la infancia y la adolescencia”. Las causas de dicha mortalidad estaban asociada fundamentalmente a la falta de “buenas nodrizas, así como la mala voluntad y la incompetencia de estas últimas, que muchas veces no alimentaban a los niños/as como medida de coerción para el pago (Donzelot, 2008: 19-20).

Ahora bien el estudio de la “infancia desvalida o en abandono” como una preocupación por sus condiciones de vida y bienestar, es un fenómeno más bien reciente y aparece tras una larga data de hechos que demuestran la vulneración de estos niños/as al interior de los mecanismos de protección de los Estados.

A partir de finales de siglo XIX, comienza una relación entre el Estado y la familia caracterizada por una reducción de la autonomía de ésta última, en palabras de Donzelot se asiste a una “tutelarización que conjuga los objetos sanitarios y educativos con los métodos de vigilancia económica y moral” (Donzelot, 2008: 89) lo que daría lugar a la aparición de nuevos profesionales: asistentes sociales, educadores, la psiquiatría infantil y nuevos ordenamientos legales que en nombre de la “ayuda social” van quitando cada vez más autonomía a las familias y entregando la “tutela de los niños” al Estado (Donzelot, 2008: 95-156),

Esta problemática en su acepción moderna la podemos ubicar dentro del enfoque teórico de los estudios sobre los modos de gestión de la niñez (Barna, 2012; Vianna, 2002; Villalta, 2010), que plantea que el discurso de minoridad y la institucionalización de la infancia de los años 20 y 30, se caracterizaba por una concepción, por parte del Estado de que las familias pobres eran por si mismas un riesgo para los niños(as), lo que daría lugar a una categorización del universo de la niñez que determina la forma en que las políticas públicas se relacionan con la infancia y sus familias, ampliando las facultades del Estado a un ámbito hasta entonces considerado privado (Di Iorio, 2010; García Méndez, 2003).

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Llobet (2012) ha contribuido a complejizar este análisis acerca de la administración estatal de la familia y la niñez. Para la autora cuando se analiza la relación entre la infancia y la manera en que las políticas sociales garantizan sus derechos, se establecen decisiones administrativas que involucran discursos, actos, intervenciones, negociaciones en un marco en el que se “produce la infancia” (Llobet, 2012: 9). De acuerdo con ella, en el espacio de las políticas públicas, la construcción de la niñez como objeto de intervención es múltiple, pudiendo plantearse que la relación políticas públicas – niñez es una relación en la que se representan simultáneamente proyectos de reproducción de la sociedad, modos de concebir las relaciones intergeneracionales, decisiones respecto a la distribución de los capitales sociales, construcciones sobre lo que se considera como problemas sociales legítimos, modalidades discursivas que plasman las disputas sobre la interpretación de necesidades y derechos, formas de resolver lo que aparece como problemas concretos en la continuidad de la vida (Llobet, 2010: 18-19).

Mauras (2011) señala, en este mismo sentido, que la relación entre políticas públicas y derechos de los niños está dado por la interconexión entre las políticas de desarrollo y los derechos humanos como tal, ya que ambos pertenecen “a dos diferentes, aunque complementarios, paradigmas. El paradigma del desarrollo humano tiene como objetivo mejorar las capacidades humanas y la calidad de vida; la libertad y la igualdad. Para la experta estos paradigmas deben ir juntos, o presentan el riesgo de correr en pistas separadas. En este sentido, “cuando se definen prioridades, acciones y movilización por los derechos, la diferencia entre el diseño “de arriba hacia abajo” que las instituciones públicas (garantes de derechos) usan y el enfoque “de abajo hacia arriba” que los sujetos de derechos (portadores de derechos) usan, en particular en los niños, hacen que sea difícil que las políticas públicas y los derechos humanos se encuentren coherentemente en el espacio público (Mauras, 2011: 55-56).

En el estudio de las políticas de infancia se reconoce una especificidad que lo diferencia fuertemente de otros análisis de grupos vulnerables, y es el hecho que sobre las “necesidades de la infancia suelen hablar otros adultos” En este contexto se plantea que

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

cuando se analizan las formas en que se ha institucionalizado el discurso sobre los derechos de los niños, es posible determinar junto con ello el marco discursivo sobre otros referentes como el género, la maternidad, la familia (Llobet, 2012: 18), lo que a su vez determina formas en que la sociedad establece maneras adecuadas e inadecuadas de protección de los niños, comportamientos de los padres, madres y el punto “aceptable” de intromisión del Estado en el ámbito familiar.

2.3. El cuidado parental en las políticas públicas latinoamericanas.

Dado lo expuesto en el apartado anterior podemos sostener que las nociones de cómo cuidar y/o “descuidar” a los hijos/as son también una construcción histórica y cultural, dinámica tanto en su definición como en su abordaje. Se asocia, tal y como ha sido señalado por diversos autores, con concepciones morales acerca de cómo los padres y madres deben asegurar el bienestar de sus hijos y se representa como una categoría más bien moderna en nuestra región, dado que como lo ha señalado Rosemberg (2009), hasta la década de los 70 el cuidado de los niños era una preocupación privada de las familias que recaía especialmente en las madres.

En esto coincide Santillán quien señala que la atención de la infancia a lo largo de la historia ha implicado un conjunto de actores y prácticas socialmente determinados y en donde la modernidad trajo consigo la legitimación de ciertos actores específicos (como la escuela y la familia nuclear) y de prácticas «adecuadas» para el cuidado infantil. Ahora bien, la autora señala que dichas prácticas de “buen cuidado” y de “responsabilidad parental” son aquellas adoptadas por las elites (Santillán, 2009: 50).

En este marco las políticas públicas acerca del cuidado infantil han ido variando en conjunto con las transformaciones económicas, políticas y sociales que se han ido produciendo en América Latina y han ido construyendo imágenes sobre la responsabilidad parental (Santillán, 2009: 2).

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

En nuestra región la relación entre el Estado y la familia se han caracterizado por una suerte de tensión en lo que refiere a la tutela de los niños/as, donde la autoridad familiar se concebía desde la colonia con total autonomía de las funciones del Estado derivadas de la tradición colonial, sin embargo a través de la proliferación de las funciones del Estado y su fortalecimiento se desdibujan las fronteras entre la vida privada de la familia y las políticas sociales (Potthast & Carreras, 2005: 9)

En la colonia la autoridad del Estado sobre las familias estaba permitida solo en caso de violencia grave, pero con la llegada del siglo XIX y la promoción de la separación del Estado y la iglesia se comienzan a cuestionar asuntos claves de la vida familiar, como el divorcio, el matrimonio, el nacimiento de los hijos fuera del matrimonio, etc.

Este período lo han definido los expertos como el momento del conflicto familiar, en la medida en que se produce una clara intervención del Estado en los espacios, hasta entonces considerados privados, como el de la familia (Perrot et. al., 2001: 13). Ocurren así importantes cambios en los códigos civiles que pretenden reglamentar las relaciones familiares por parte del Estado (Ramo, 2005: 115).

Las leyes familiares que estaban integradas en el Derecho Civil traían consigo una fuerte tradición conservadora, por lo que la modificación de estos produciría una importante transformación de las familias, donde se pasaría “de su carácter totalizante al diseño cada vez más nítido de los intereses del individuo por sobre los familiares”. Estas leyes de familia, en su mayoría de corte conservadora, cuentan con más de cincuenta años de vigencia y su objetivo es regir formalmente las relaciones de los miembros de familias (Navarro, 2009: 8).

Las regulaciones de la familia pertenecieron siempre al derecho privado y en la región estuvieron influenciadas por el Código Napoleónico (1804), que contenía instituciones como la potestad marital y de los hijos por parte de los hombres de la familia. En estas disposiciones quedaban reguladas las relaciones entre la infancia- la familia,

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

donde, por ejemplo, se permitían (o no prohibían) el castigo físico de los padres hacia sus hijos.

En Chile, por ejemplo, en 1855 el código civil establecía en su artículo 233:

El padre tendrá la facultad de corregir y castigar moderadamente a sus hijos y si esto no alcanzare, podrá imponerles la pena de detención hasta por un mes en un establecimiento correccional. Bastará al efecto la demanda del padre y el juez en virtud de ella expedirá la orden de arresto. Pero si el hijo hubiere cumplido dieciséis años, no ordenará el juez el arresto, sino después de calificar los motivos y podrá extenderlo hasta por seis meses a los más. *El padre podrá a su arbitrio hacer cesar el arresto* (Couso, 2003: 4).

En 1928 esta facultad de los padres en nombre de la “Protección de Menores”, es derogada y se le da una nueva redacción al artículo:

El padre tendrá la facultad de corregir y castigar moderadamente a sus hijos. Cuando lo estimare necesario, podrá recurrir al tribunal de menores, a fin de que se determine sobre la vida futura del menor por el tiempo que se estime más conveniente, el cual no podrá exceder del plazo que le falte para cumplir veinte años de edad. Las resoluciones del juez de menores no podrá ser modificadas por la sola voluntad del padre (Barahona y Tapia, 2008: 211).

Con el tiempo cada modificación ocurrida mostraba una regulación de la autoridad familiar en favor de instituciones estatales, y en el año 1998 se crea un nuevo artículo 234:

Los padres tendrán la facultad de corregir a los hijos, cuidando que ello no menoscabe su salud ni su desarrollo personal. Si se produjese tal menoscabo o se temiese que ocurra, el juez a petición de cualquier persona o de oficio, decretará medidas en resguardo del hijo... (Couso, 2003: 4).

Finalmente, en el año 2007 se cambia este artículo 234 del Código Civil chileno, eliminando la autorización a los padres de usar toda forma de maltrato infantil:

Los padres tendrán la facultad de corregir a los hijos, cuidando que ello no menoscabe su salud ni su desarrollo personal. Esta facultad excluye toda forma de maltrato físico y psicológico y deberá, en todo caso, ejercerse en conformidad a la ley y a la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 234).

En la actualidad, sin embargo, la comunidad internacional considera que Chile debe seguir avanzando en la mejora de esta legislación, dado que la última modificación excluye el “abuso” pero no toda forma de castigo corporal del “derecho a corregir”; prohibición que estaba comprendida en el anteproyecto de ley para enmendar el Código Civil.

Para países federales como México o Brasil la situación es diferente a la que se vive en los países centralizados de la región. En México la prohibición total del castigo corporal todavía no se ha implantado en todos los lugares de cuidado de los niños/as. El artículo 423 del Código Civil Federal de 2012 declara que las personas que ejercen la patria potestad tienen la “facultad de corregir” a los menores bajo su custodia⁷. La nueva Ley de Protección de derechos amplía las disposiciones referentes a la protección contra los malos tratos hacia los niños y niñas en diferentes contextos, sin embargo no deroga la “facultad de corregir” de quienes ejercen la patria potestad establecida en el Código Civil mexicano, aunque se señala que “la facultad de corregir no implica infligir al menor actos de fuerza que atenten contra su integridad física o psíquica en los términos de lo dispuesto por el artículo 323 tercero de este código”, sin embargo cada Estado ha ido adaptando a diferentes tiempos sus legislaciones internas y aún no es una realidad nacional.

⁷ Referencias obtenidas del Informe elaborado por la Iniciativa Global Para Acabar Con Todo Castigo Corporal Hacia Niños y Niñas (www.endcorporalpunishment.org), actualizado por última vez en Septiembre de 2015

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

En el caso de Brasil por su parte, los derechos de los niños estaban estipulados en el Estatuto Nacional de Infancia y Adolescencia, implementados como Ley Federal en 1990, en donde se concibe al Estado brasileño como el responsable de asegurar los derechos de los niños y garantizar la preservación de la integridad física, con autonomía para entrar, en caso de peligro, en el poder familiar y establecer los límites del poder de los padres. En este marco es que tiene lugar la denominada “ley de la palmada” (Lei da Palmada) que se presenta como proyecto en 2003 y pide la modificación de la ley n° 8.069/90 (ECA) y de la ley n°10.406/02 (Código Civil), con el fundamento principal de establecer que ningún niño o adolescente sea sometido a cualquier forma de castigo corporal ya sea moderado o inmoderado sobre cualquier pretexto, incluso con el objetivo pedagógico (Coelho, 2012:83).

La legislación hasta entonces prohibía solo el castigo inmoderado como poder de la familia, lo que era fuertemente criticado, ya que implícitamente permitía el castigo de forma moderada, lo que representaba, según los expertos, una contradicción con la Constitución, en la medida en que no existía fundamento para el castigo físico o psíquico aunque este fuera “moderado” (Lobo, 2009: 285).

En julio de 2010, el presidente de Brasil de ese entonces Luís Inácio Lula da Silva presenta un proyecto de ley, semejante al presentado en el año 2003, también con el objetivo de prohibir cualquier tipo de castigo físico o trato cruel o degradante contra los niños y adolescentes y establecía el derecho de éstos a ser educados y cuidados sin la utilización de castigos corporales (Coelho, 2012: 84).

Finalmente el año 2014 se enmienda de Estatuto del Niño y Adolescente de 1990, en su art. 18ª, quedando de la siguiente manera: “El niño y el adolescente tiene derecho a ser educados y cuidados sin el empleo del castigos físico o de tratos crueles o humillantes como formas de corrección, disciplina, educación o cualquier otro pretexto, por parte de los padres, miembros de la familia extensa, personas a cargo de ellos, agentes públicos que ejecutan medidas socioeducativas, o por cualquier persona encargada de cuidar de ellos,

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

tratar con ellos, educarlos o protegerlos (UNICEF, 2014)”.

Actualmente la prohibición total del castigo corporal (esto es en todos los contextos de cuidado: hogar, centros de acogida, escuelas, etc.) en la región de América Latina solo existe en: Argentina (Código Civil 2014, art. 647), Bolivia (Código Niña, Niño y Adolescente 2014, art. 146), Brasil (enmienda 2014 al ECA de 1990), Costa Rica (Enmienda del 2008 al Código de Familia de 1974), Honduras (Enmienda de 2013 del Código de Familia de 1984, art. 19), Uruguay (Enmienda de 2007 del Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004, art. 12bis) y Venezuela (Enmienda de 2007 de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes de 1998, art. 358), (UNICEF, 2014: 2).

Pese a lo anterior, las nuevas legislaciones han progresivamente dispuesto más obligaciones para los Estados y los gobierno, a la vez que el rol de las familias se complejiza y se atribuye “un papel garantista” (Navarro, 2009: 52). Estos marcos jurídicos determinan las responsabilidades del Estado en función de la protección de las familias y sus miembros y tienen directa relación con las obligaciones que se atribuyen a las familias, lo que va variando entre los países de la región es el grado de responsabilidad que tienen unos frente a otros en función del cuidado de los niños/as.

Podríamos afirmar que en nuestra región ha existido mayoritariamente una visión legislativa donde la mayor responsabilidad está dentro de las familias y específicamente dentro de esta visión “familiarista”⁸ la responsabilidad del cuidado de los niños y niñas recae principalmente en la madre. Esto explicaría en gran medida que las sociedades latinoamericanas hayan buscado en la propia comunidad maneras de hacer frente al cuidado de los niños/as, entregando de manera informal y, al margen de la intervención estatal, a familiares o a personas de vinculación afectiva la responsabilidad de educar, criar y cuidar a los niños/as cuyas familias de origen se ven imposibilitadas de hacerlo.

⁸ Este concepto es retomado más adelante en el presente capítulo como parte del análisis de las políticas públicas de América Latina.

La “circulación de los hijos” entendida desde la literatura antropológica como aquellas transacciones por las cuales la responsabilidad sobre un niño es transferida de un adulto a otro, ha resuelto por generaciones, sobre todo en sociedades no occidentales, la problemática de las familias en crisis a través de un acuerdo privado entre las partes, que puede ser entre parientes o miembros de la comunidad sobre la base de nociones principalmente sociales y culturales, sin embargo en la sociedades occidentales actuales las formas que adopta esta figura en la organización jurídico-administrativa de la adopción atribuye sólo al Estado la capacidad de hacer la transferencia de la responsabilidad de los niños (Villalta, 2005: 372), lo que sin duda ha afectado las formas comunitarias de apoyo familiar y fragilizado los lazos de cuidado de los hijos entre las comunidades.

El trabajo de Fonseca (2007) en las favelas brasileñas demuestra que existe una gran diversidad de modelos organizacionales familiares no hegemónicos de adopción como el utilizado por las familias de bajos ingresos al colocar a sus hijos de modo informal en hogares sustitutos como forma de asegurar la existencia de los más jóvenes, lo que ha sido ignorada por los legisladores y el aparato público – administrativo estatal.

Por su parte, Villalta señala que en la Argentina las prácticas de circulación de niños tiene una larga tradición que no se correlaciona con la historia legislativa del país y que comienza a ser llevada a cabo por organizaciones de caridad o de manera informal entre particulares (2005: 372). Para esta autora legislar en torno a la adopción y con ello regular la transferencia acerca de la responsabilidad de los hijos era visto como innecesario, toda vez que los propios sistemas informales tenían la legitimidad suficiente para hacerse cargo de ellos. La adopción como institución regulada por el Estado aparece por primera vez en Massachusetts (Estados Unidos) en 1851, dando lugar a la primera ley de adopción en el mundo. Le sucedieron Francia en 1892 y el Reino Unido en 1926. De esta manera, el monopolio del Estado, en el tratamiento de las adopciones, reemplaza a las organizaciones comerciales y religiosas, que anteriormente se hacían cargo de la circulación de los niños y niñas a nivel anglosajón (Tarducci, 2013: 125)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

En América Latina la regulación de la adopción no aparece en muchos países sino hasta el siglo XX. En México, por ejemplo, el Código Civil de 1870 omite la regulación de adopción argumentando en el propio documento jurídico lo siguiente:

Nada pierde ésta [la sociedad] en la verdad porque un hombre que no tiene hijos declare suyo al que es de otro. Es un acto voluntario y que acaso puede producir algunos buenos efectos, ya a favor del adoptante, a quien puede proporcionar un objeto que llene el vacío de su vida doméstica ya a favor del adoptado a quien proporciona una buena educación y una fortuna. Pero ¿se necesita precisamente de la adopción para obtener esos bienes? Sin duda que no; y es seguro que contento con la gratitud, puede un hombre recibir grandes consuelos de aquel a quien beneficia, sin necesidad de contraer obligaciones, que tal vez le pesen después, ni de dar derechos que acaso le perjudiquen

A partir de las primeras décadas del siglo XX comienza un debate regional en torno a legislar en adopción con el propósito de igualar la situación filiatoria y legal de los hijos adoptados de los biológicos. En 1948 se regula en Argentina a través de la primera Ley de Adopción que estipuló la posibilidad de adoptar a cualquier menor de 18 años (Villalta, 2005: 374), en Chile la Ley N° 4.447 del año 1928, sobre protección de menores, presenta la primera legislación nacional sobre adopción, en Brasil, de acuerdo con Claudia Fonseca, las legislaciones sobre adopción fallan porque tienen en cuenta valores y dinámicas sociales locales e invisibilizan aquellos circuitos tradicionales de adopción de los niños y eliminan toda posibilidad de que las madres biológicas participen en el proceso de colocación de sus hijos (Villalta, 2011).

Esta situación resulta un antecedente de gran relevancia a la hora de evaluar por qué las medidas de cuidado alternativo basados en familia han sido desplazadas frente a las de cuidado institucional, dado que para muchos legisladores estos espacios aseguraban el cumplimiento más acorde a la intención de regular el traspaso informal del cuidado, aunque fuera de tipo temporal, dado que esta perspectiva se basa en “evitar que los progenitores

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

actúen "con ligereza o bajo presiones de índole diversa" y para seleccionar a los futuros adoptantes sobre la base de estudios realizados por profesionales especializados" (Villalta, 2011: 116).

Las legislaciones de adopción son vistas como un triunfo de los movimientos en favor de la protección de los derechos de los niños y niñas en la región y en favor de la justicia social, y muchas veces podía interpretarse como un "bien mayor" para el niño separado de su familia de origen que el mantenimiento de éste en cuidado alternativo.

Cuando comienza a debatirse a nivel internacional la situación de los niños y niñas en cuidados alternativos, no se revisan las legislaciones sobre adopción ni los presupuestos ideológicos tras ellas, por lo que muchos países se ven enfrentados a una disputa entre los organismos locales de protección y los de adopción, que en gran parte de la realidad latinoamericana actúan en forma separada. Los tratados internacionales en este marco, resultan un respaldo argumentativo que utilizan los promotores de la idea de poner fin a la práctica generalizada de la institucionalización como medida de protección, arguyendo que el cuidado alternativo en familia como la adopción responden al mismo principio de garantía del derecho de los niños a una familia y que por tanto resulta necesario un cambio en las políticas públicas destinados a devolver a las familias de origen y a la comunidad de los niños un protagonismo perdido a raíz de la misma intervención estatal que ahora pretende regular este campo.

2.4. Los Estados y los tratados internacionales: Una revisión de las investigaciones y perspectivas de análisis.

Dentro de los planteamientos que brinda la literatura sobre el cambio de las políticas públicas y especialmente los cambios en los sistemas de creencias, se ha debatido fuertemente en el cambio de la política internacional el rol que juegan los tratados internacionales en los cambios internos (Chilton, 2014: 114) aunque esta discusión ha estado centrada fundamentalmente en los cambios legislativos, existe una importante

literatura referida en la explicación del cambio en la situación de los derechos humanos de las personas a partir de la adscripción de los estados a determinados tratados. Esta discusión puede ser fácilmente trasladada al cambio producido en el marco de las políticas públicas.

2.4.1. La efectividad de los tratados de DDHH

Cuando se discute acerca de los tratados internacionales, se debate desde diferentes frentes acerca de su efectividad en las mejoras reales de la vida de las personas. En este marco destacan los estudios que han abordado la influencia de los regímenes internacionales de derechos humanos en el comportamiento de los Estados.

Dentro de los trabajos clásicos aparecen los aportes de Eirc Neumayer quien en su artículo *Do international human rights treaties improve respect for human rights?* (2006) resume las principales teorías que dan respuesta a esta pregunta, a la vez que realiza una extensa revisión empírica acerca los estudios que han abordado esta problemática. Entre sus hallazgos da cuenta que “un efecto beneficioso de la ratificación de los tratados de derechos humanos suele ser condicionado por la extensión de la democracia y la fuerza de los grupos de la sociedad civil, medida por la participación en las organizaciones no gubernamentales (ONG) con vínculos internacionales. En ausencia de la democracia y de una sociedad civil fuerte, la ratificación de tratados no tiene ningún efecto y está, incluso, asociada con más violaciones de derechos humanos (Neumayer, 2006: 2). En su revisión este autor explora las teorías neorrealistas de las relaciones internacionales, las institucionalistas, la perspectiva de la teoría del régimen y la teoría de las redes de abogacía de derechos humanos transnacionales.

Neumayer concluye que responder a la pregunta de si los tratados internacionales de derechos humanos ayudan a mejorar el respeto de dichos derechos es más complejo que dar un simple sí o no, sin embargo enfatiza que en ausencia de la sociedad civil y/o en las autocracias puras, la ratificación de tratados de derechos humanos a menudo no hace ninguna diferencia, e incluso puede empeorar las cosas. Encuentra también evidencia de que la ratificación es más beneficiosa cuando la sociedad civil de un país es más fuerte, en

donde sus ciudadanos participan en las organizaciones no gubernamentales internacionales, lo que apoyaría las tesis de las teorías liberales y la teoría de las redes transnacionales de defensa de los derechos humanos. Sólo se encontraron algunos pocos casos en los que la ratificación de tratados tiene incondicionalmente efectos beneficiosos sobre los derechos humanos (Neumayer, 2006: 33).

En este mismo marco, destacan los estudios de Onna Hathaway (2002) considerados “pioneros en la búsqueda de correlaciones estadísticas entre la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos y el comportamiento de los Estados. La autora encontró que en la práctica la ratificación de tratados internacionales no está correlacionada con un mejor, sino con un peor comportamiento en materia de derechos humanos. En un estudio estadístico posterior y más amplio, reportó que la ratificación de tratados internacionales en sí no lleva a mejores, sino a peores prácticas en materia de derechos humanos” (Anaya, 2014: 110).

Por otra parte, Stephen Krasner (1993) en sus estudios demostró que “los regímenes internacionales de derechos humanos tuvieron consecuencias solamente cuando Estados poderosos obligaron el cumplimiento de sus principios y sus normas” (Krasner, 1993: 141). Krasner da como ejemplo que “la abolición del comercio de esclavos durante el siglo XIX no se hubiera dado de manera tan pronta y efectiva sin el apoyo del poderío naval de Gran Bretaña y sin que ésta potencia hubiera mostrado la determinación de actuar para hacer que el régimen funcionara” (Anaya, 2014: 109).

En un sentido similar Hafner-Burton, Tsutsui y Meyer (2008) exploran con un análisis de datos cuantitativos, por qué los Estados-Nación con un muy negativo record en derechos humanos tienden a firmar y ratificar tratados de derechos humanos tanto como aquellos que tienen un record positivo. En este estudio los autores intentan resolver este enigma centrándose en las fuertes presiones externas sobre los gobiernos para comprometerse con la normativa de derechos humanos, y cómo una determinada estructura política interna puede o no permitir que un gobierno cumpla con ese compromiso. El

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

argumento planteado es que los bajos niveles de integración internacional de la política, es decir, una gran autonomía del gobierno, a menudo característico de los estados con altos niveles de violación de los derechos, junto con presiones normativas externa instan a los estados represivos a suscribir los tratados de derechos humanos. En este sentido, la ratificación de los tratados de derechos humanos sería una respuesta ideal para las críticas sobre las prácticas de derechos humanos, especialmente para los estados represivos que se encuentran bajo estrecha vigilancia. Cuando un gobierno de estas características goza además de gran autonomía frente a la sociedad civil, puede ratificar sin preocuparse de recibir presión por parte de grupos nacionales o internacionales para cumplir sus promesas. Sobre la base del neo-institucionalismo en sociología, y el propio aporte de los autores, se muestra como convergen los mecanismos políticos con el ámbito de los derechos humanos (Hafner-Burton, Tsutsui & Meyer, 2008: 117). Una fuerte crítica que se realiza en este trabajo es que el importante esfuerzo que han puesto los regímenes internacionales por que los estados firmen los tratados de derechos humanos no se ha correspondido con un esfuerzo por lograr mecanismos efectivos de control sobre la implementación de dichos tratados.

En la misma línea se ubica el trabajo de Goodman y Jinks (2004) en un artículo titulado «Cómo influenciar los Estados: socialización y derecho humanitario», señalan que los derechos humanos pueden ser socializados de tres maneras, a través de la persuasión, la coerción o la aculturación y plantean que los derechos humanos no han sido difundidos, a nivel internacional, mediante medidas coercitivas, sino más bien mediante la “aculturación. Para estos autores, la aculturación es “el proceso general por el cual los actores adoptan las creencias y patrones de comportamiento de la cultura circundante” (Goodman y Jinks, 2004: 626).

En una línea muy similar se encontraban los estudios de Harold Koh (1999) quien señala que el cumplimiento de los tratados internacionales se debe a un “proceso legal transnacional” que consiste en “una interacción institucional por la cual las normas globales de la ley internacional de derechos humanos son debatidas, interpretadas y al final

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

internalizadas por los sistemas legales domésticos» (Koh 1999: 1399). “Un paso importante en el proceso, según Koh, «es que los gobiernos nacionales internalizan las interpretaciones de normas dadas por la comunidad global en sus burocracias domésticas y sus estructuras políticas» y ofrece ejemplos de este proceso, como las campañas para prohibir la esclavitud o las minas terrestres antipersonales en las cuales una norma global se generaliza y luego es internalizada a través de acciones de las instituciones domésticas” (Koh 1999: 1411).

En el estudio de Beth Simmons (2009) se muestra que si bien la adopción de compromisos internacionales vinculantes no transforma necesariamente el nivel de respeto por los derechos humanos sí propicia cambios en las estructuras de leyes e instituciones al interior de los Estados, lo cual a su vez tiene un impacto de gran importancia en las relaciones Estado-sociedad, al modificar o transformar las condiciones en las que actores locales pueden recurrir a la movilización social o al litigio de derechos humanos (Simmons, 2009). De esta manera, plantea Anaya que bajo esta mirada aun cuando “los regímenes internacionales de derechos humanos por sí mismos no evitan que los gobiernos violen derechos humanos, sí alteran las relaciones entre el Estado y la sociedad, al facilitar el surgimiento de un contexto legal e institucional interno más favorable para la defensa de los derechos humanos” (Anaya, 2014: 114).

Para Gauri (2011) del Banco Mundial, la literatura sobre el cumplimiento de los tratados de derechos humanos puede dividirse entre los investigadores, más tempranos, que ponen en duda el efecto de estos (Hathaway o Krasner), y otros más recientes que plantean que existe una motivación de las naciones por cumplir con estos tratados (Tsutsui y Meyer). Asimismo es posible identificar una ala constructivista que enfatiza la forma en que las normas internacionales pueden formar nuevas identidades e intereses en los Estados Partes (Simmons) y otra centrada en las formas en que los tratados internacionales de derechos humanos pueden generar presiones internas sobre los gobiernos para cumplir con las normas de derechos humanos (Hafner-Burton, Neumayer). Por otra parte, también señala que existe un análisis más cercano a la sociología que implica que las interacciones personales e institucionales conducen a interpretaciones particulares de las normas de

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

derechos humanos internalizadas (Koh), o cómo las influencias de los pares afectan la conducta observable a través de procesos de aculturación (Goodman y Jinks). Tanto el enfoque constructivista como el de política nacional han de distinguirse de los (neo) realistas, que argumentan que el aparente cumplimiento de los tratados de derechos humanos es en realidad una coincidencia de los intereses del Estado con las disposiciones del tratado, en lugar de internalización de la norma per se. (Gauri, 2011: 1).

Una síntesis de estos enfoques es la presentada por Anaya quien resume desde las diferentes teorías el impacto que tienen los tratados internacionales en el comportamiento de los Estados, tal y como se presenta en el cuadro a continuación (Anaya, 2014: 115).

Cuadro 3: Síntesis del impacto de los tratados desde la teoría política

Teoría	Impacto
Realismo	Si las potencias no tienen un interés particular en la efectividad de los regímenes internacionales de derechos humanos, entonces, la influencia que estos tendrán sobre el comportamiento de los estados será nula.
Institucionalismo	Potencialmente positivo, en el caso de que las malas reputaciones (generadas por los regímenes) se traduzcan en costos para los Estados que violan los DDHH
Liberalismo	Potencialmente positivo, particularmente en el caso de democracias consolidadas. Potencialmente positivo, al transformar las relaciones Estado - sociedad
Constructivismo	Potencialmente positivo, si "emprendedores de normas" ponen en marcha procesos de socialización y dinámicas de la lógica de lo apropiado

Fuente: Anaya, 2014.

Para Gauri estos enfoques son simplistas pues se basan en el supuesto de que el cumplimiento del tratado no tiene costo para los gobiernos, sin embargo señala el autor que el cumplimiento de un tratado de derechos humanos requiere de recursos económicos y de organización. Por tanto su argumento, que es más bien económico, señala que existirían costos fiscales que afectarían el grado de cumplimiento de los tratados. Plantea que para que los gobiernos cumplan con los tratados de derechos humanos el valor neto esperado de cumplimiento debe ser superior al valor neto esperado de incumplirlo. En definitiva sostiene que se ha prestado relativamente poca atención al costo fiscal y económico de cumplir con las normas de derechos humanos (Gauri, 2011: 1-4).

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

En su análisis el autor da cuenta del costo de implementar el enfoque de la CDN en las políticas de salud, específicamente en las de inmunización infantil. Sus hallazgos mostraron que la ratificación de la CDN parecía aumentar las tasas de inmunización, pero sólo para los países con niveles más altos de ingresos. Aunque la inmunización no es en sí misma una política de salud pública cara, la construcción de un sistema de atención primaria de la salud, la creación y el mantenimiento de los incentivos adecuados, y monitorear el desempeño requieren una capacidad burocrática considerable. La conclusión es que los tratados pueden promover resultados positivos pero que no pueden desconocer la ineficiencia burocrática, las deficiencias en la gobernanza y las limitadas capacidades del Estado (Gauri, 2011: 20).

El principal hallazgo teórico es que el cumplimiento esperado con los tratados de derechos humanos depende del valor intrínseco para el gobierno, el costo para el régimen, el costo fiscal y el costo político. Esto significa que el cumplimiento es probable que varíe en función de la naturaleza del derecho en cuestión.

2.4.2. La efectividad en el cumplimiento de los derechos de los niños/as

En concordancia con la postura de Gauri, se considera que una de las complicaciones que ha tenido el estudio del impacto de tratados, es la escasa especificación que se hace de su medición. En este sentido, no todos los tratados tendrán el mismo impacto en la gestión de un gobierno ni en la implementación de políticas públicas y por tanto, incluso dentro de un mismo tratado no todas las exigencias tendrán el mismo grado de cumplimiento.

De acuerdo a lo planteado por Llobet (2008) “el proceso de especificación de derechos humanos excede el ámbito de las políticas sociales”. En este sentido este proceso tiene lugar en la esfera de la política internacional, y en el contexto de diferentes procesos históricos (Llobet, 2008: 2).

En el caso particular de la CDN existen una serie particularidades que justifican la

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

necesidad de abordar el impacto de este tratado en particular en forma diferenciada de los tratados de derechos humanos en general.

Un estudio clásico en esta línea es el del investigador Michael Freeman (2000) quien llama la atención acerca de la importancia de la CDN, al plantear que este instrumento jurídico, que al aprobarse produjo una excitación a nivel mundial, ya que más de 60 Estados se convirtieron en firmantes de inmediato y hasta el día de hoy no existe convenio internacional anterior o posterior que haya producido tal unanimidad. “Sólo dos países, uno es Somalia, que carece de gobierno central, y los Estados Unidos no lo han ratificado, al tiempo que ciento noventa y uno sí lo han hecho”. Pero, agrega Freeman que “pese a esto, la situación de los niños/as no ha mejorado sustancialmente en muchos países y todas las expectativas puestas en esta Convención se han diluido en el tiempo” (Freeman, 2000: 278).

Las explicaciones que se han dado para comprender la situación anteriormente planteada son diversas. El propio Freeman encabeza el análisis de la perspectiva cultural de los derechos señalando que diferentes sociedades tienen diferentes concepciones de la infancia. Desde los estudios de Ariès (1960), hasta la actualidad se evidencian diversos puntos de vista en cuanto a si los niños deben trabajar (incluso participar en las "peores formas de trabajo"), cuando se les debe permitir casarse (no existe una edad mínima para contraer matrimonio en la Convención), o si deben o no obedecer a sus padres. En este sentido concordante con la propuesta de Ncube (1998) se plantea que el logro de contar con una normativa universal de los derechos del niño se enfrenta a diversas y variadas concepciones culturales y tradicionales de infancia, lo que hace más difícil llevar a cabo en la práctica el cumplimiento de esos derechos (Freeman, 2000: 22).

La pregunta que plantea Freeman en este contexto es, si es acaso posible que un conjunto de normas como las establecidas en la CDN obligue a hacer juicios únicos en diferentes contextos culturales. Detrás de esta controversia lo que se plantea es el

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

cuestionamiento acerca de cuál es el marco adecuado para juzgar si se cumplen o no los derechos de los niños/as.

De acuerdo con Westwood (2013) la CDN brinda un marco mínimo de normas universales para la protección de los derechos de los niños, que sin embargo, ha sido criticada por varias razones. Una de ellas se refiere a que, si bien en muchas naciones se ha utilizado la Convención para medir las mejores en las oportunidades y en la vida de los niños, muchos países no tienen ni siquiera recursos para monitorear el progreso de los derechos al Comité de los Derechos del Niño (CRC) lo que hace imposible se puedan valorar los avances que los países están haciendo. Por otro lado, la capacidad de los países en desarrollo para invertir en servicios de infraestructura, como salud y educación, se ve comprometida por la disponibilidad de los recursos nacionales.

En tercer término para muchos países la visión de los derechos de los niños/as es una visión occidentalizada que no resulta relevante en sus realidades (Westwood, 2013: 20). La CDN y las perspectivas de los derechos de los niños también han sido criticadas por ignorar las realidades socioeconómicas de la vida de actores en donde los niños se encuentran. Por último este instrumento ha sido criticado por reproducir una imagen de los niños/as y de la infancia como viviendo en un estado de dependencia e inmadurez, en donde predomina una visión individualista y basada en el derecho y la justicia social que no está alineado con el sentido de la reciprocidad de la comunidad y de responsabilidad que caracteriza a la niñez en contextos no occidentales (Kjørholt en Westwood, 2013: 21).

Este tipo de argumentación, coincide con el balance que hace Pilotti sobre América Latina, al considerar que gran parte de la explicación de que haya fallado la implementación de la CDN en algunos países es el hecho de que este instrumento no toma en consideración las diferentes realidades de los niños de los Estados firmantes. Para Pilotti aún se requiere **“relacionar el marco histórico global esbozado en la CDN con las particularidades que presenta la construcción social de la infancia en la región.** El problema central es el hecho de que la Convención se ha difundido en América Latina

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

omitiendo tanto el contexto histórico que le dio forma a su contenido, como las características socioeconómicas, políticas y culturales de los contextos nacionales en los que se inserta su implementación” (Pilotti, 2000: 10).

Otra arista de análisis se perfila en aquellos estudios que abordan la concepción moral de los derechos de los niños/as, referida principalmente a que es la propia noción acerca de si los niños/as tiene o no derechos “especiales” lo que ha generado diferencias en los procesos de adopción de la CDN.

En primer lugar encontramos el trabajo de Archard (2015) quien refiere que la cuestión acerca de que si tienen o no los niños derechos específicos, diferentes a los de los adultos, no es especialmente problemático, sino que el debate reside más bien en la forma en que los niños, y por supuesto la infancia, están representados en esos derechos. En esta línea se pregunta: ¿qué derechos podrían tener los niños solo por su status de niños? (Archard, 2015: 60).

En su trabajo Archard señala que Joel Feinberg ha distinguido entre (A) aquellos derechos que solo los adultos tienen, (B) los derechos que tanto los adultos como los niños tienen, y (C) los derechos que solo los niños poseen. Esto ha llevado a un debate acerca de que si los niños/as tienen derechos relacionados con la libertad - de expresión, de religión, de votación, etc. – o solo derechos de bienestar social que son derechos que protegen elementos importantes de la vida - la salud, o la oportunidad de trabajar, por ejemplo. Esta distinción es una distinción referente a los contenidos de los derechos (Archard, 2015: 61).

Archard señala que la cuestión acerca de los derechos de los niños/as se ha discutido en torno a dos perspectivas fundamentales: aquellos que podrían denominarse como *liberalistas* que apoyan la emancipación de los niños para lo cual ellos requieren la concesión de derechos de libre determinación y por otro lado, los denominados *cuidadores*, que defienden la “tesis del cuidador” que sostiene que los derechos desatendidos de los niños/as deben ser ejercidos mediante un cuidador/tutor. En ninguno de los dos casos, sin

embargo, se desafía la presunción que sostiene que hablar de derechos es la única forma o la mejor manera de evaluar y analizar la situación de los niños.

En la última parte de la obra del autor se analiza la relación entre los derechos de los niños y los de la familia, los padres y el Estado. Plantea que la norma actual ve a la familia como el cuidador principal y primario de los niños/as por lo que cuenta con un cierto grado de autonomía y privacidad en la relación con los hijos/as. El Estado sólo debe involucrarse sobre la base de un umbral neutral claramente especificado de intervención. Archard, por su parte, desafía la noción de un estado neutral no-involucrado, pues desde su punto de vista los gobiernos pueden desarrollar muchas políticas sociales y económicas que refuerzan las desigualdades sociales y las jerarquías dentro de las familias. Además, si bien acepta que las familias sean los cuidadores principales, cuestiona su absoluta privacidad y autonomía, señalando que aun cuando algunas actividades familiares requieren privacidad, la existencia de un potencial daño, en la forma de abuso hacia los niños, es mayor que el interés de la familia en proteger su privacidad. En cuanto a la autonomía de la familia, señala que si bien es necesaria, se requiere también para garantizar la estabilidad de las relaciones y la tolerancia de las diversas opciones de algún grado de "paternidad colectivista", destinada a apoyar la crianza de los hijos.

Como ha sido mencionado, para Llobet (2011) la implementación de la CDN en América Latina se dio en contextos de desigualdad, pobreza y exclusión social, por lo que es necesario considerar cómo en distintos escenarios específicos y alrededor de problemas concretos, los discursos en torno a los derechos de los niños se fueron institucionalizados.

La autora plantea que para comprender a cabalidad lo anterior, es necesario dar cuenta de los problemas históricos que rodeaban la firma de la CDN, entre los cuales destaca aquel que se enmarca en el proceso de debate y sanción de la CDN, que duró diez años (1979 a 1989) en el marco de la guerra fría lo que dio origen a dos bloques protagónicos, uno encabezados por Polonia, proponía el primer borrador, que privilegiaba los derechos económicos, sociales y culturales como base de toda concepción igualitarista

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

de los derechos humanos, y aquel otro grupo, encabezado por Inglaterra, Francia y Estados Unidos, que concebía el derecho a la libertad –traducido como derechos civiles y políticos– como el derecho a partir del cual debían considerarse los demás. Este problema generaría así consecuencias en la forma en que quedó finalmente redactada la CDN (Llobet, 2011: 4-5).

En resumen podríamos señalar que las respuestas en torno a las dificultades que ha implicado el cumplimiento de la Convención de Derechos de los niños/as, serían principalmente las siguientes:

Cuadro 4: Principales análisis de la CDN

Autor	Año	Principal problema
Freeman	2000	Cultural: No existe una sola noción de infancia y sus implicancias no está consideradas en la CDN
Pilotti/ Llobet	2000 2011	Histórico: Las realidades coyunturales de la infancia fueron omitidas por la CDN
Westwood	2013	Económico: No todos los países cuentan con recursos para implementar la CDN
Archard Lobet	2015 2011	Moral: No hay consenso sobre los derechos específicos de los niños/as y cómo dar cumplimiento a estos

Fuente: Elaboración propia a través de la literatura revisada.

2.5. El cambio en las políticas públicas para niños y niñas sin cuidado parental

Mucha de la literatura del análisis comparado de políticas públicas ha servido para desarrollar teorías e hipótesis que explican (o ayudan a explicar) la variabilidad de los diferentes países en un gran número de indicadores políticos, sin embargo, en la gran mayoría de los casos no se aborda de manera explícita el **cambio de las políticas** e incluso más bien parecen centrarse en la estabilidad de las políticas, dejando poco espacio para el análisis del cambio (Zohlnhöfer, 2009: 97).

Tal y como lo señala Del Castillo (2015) en la literatura de políticas públicas, el estudio del cambio ha estado enmarcado en un debate más amplio del análisis del proceso

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

de las políticas, lo que ha implicado que el objetivo principal de estos enfoques no sea el estudio de los cambios en las políticas, por lo que las cuestiones relativas a “la identificación y comprensión de los cambios en las políticas, como ocurre en la realidad, donde está y los resultados e impactos de cambio de política en la resolución de los problemas públicos no se encuentran entre sus principales preocupaciones” (Del Castillo, 2015: 7).

Lo anterior, la falta de comprensión acerca de los cambios, dificulta la resolución de los problemas públicos, dado que no entender con precisión el cambio implica no saber los beneficios o efectos adversos de una intervención específica en las políticas públicas (Del Castillo, 2015: 4).

El estudio del cambio en las políticas públicas precisa una primera distinción, la del “cambio de política” con el de “reforma política” que muchas veces se usan en forma indistinta en la literatura. El cambio de política se refiere a los cambios incrementales en las estructuras existentes, o políticas nuevas e innovadoras (Bennett y Howlett 1992), por su parte la reforma hace alusión a un cambio producido dentro de una política (Cerna, 2013: 4), que puede o no impactar mayormente la naturaleza de esta política en cuestión. De acuerdo con esto, el interés por estudiar el cambio de las políticas implica la revisión de los elementos nucleares de una política (Sabatier, 2007) .

De aquí son muchas las proposiciones teóricas que han intentado explicar el cambio en las políticas públicas, sin embargo, la literatura reconoce un quiebre importante en el estudio del *policy change* a partir de la propuesta de tipología de cambio político desarrollada por Peter A. Hall (Hall, 1993: 1989) en la cual se considera que se consolida el cambio como unidad de análisis principal a partir del estudio de los subsistemas de política (Cruz-Rubio, 2010: 11)

En esta nueva ortodoxia de comprensión del cambio de política se reconoce que existen corrientes teóricas que ofrecen una tipología de cambio político: c) el marco de

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

coaliciones promotoras (ACF); d) la teoría del equilibrio puntuado - interrumpido (PE); y e) El enfoque de redes de políticas públicas:

Cuadro 5: Enfoques para estudiar el Cambio en las Políticas Públicas.

Teoría	Exponentes	Postulado
ACF Marco de coaliciones promotora	Sabatier & Jenkins-Smith, 1993,1999 Sabatier & Weible, 2007	Los cambios en el sistema de creencias determina el cambio en las políticas públicas, es decir, que habrá cambio político cuando se produzcan transformaciones en el sistema de creencias.
PE Teoría del Equilibrio Interrumpido	Baumgartner & Jones, 1991, 1993 True, Jones, & Baumgartner, 2007	El proceso que explica dinámicas de estabilidad (basadas en cambios incrementales) así como episodios abruptos de cambio, es la interacción de las creencias y los valores de una política pública en particular, la que se denomina “imagen de la política” (policy image) con el conjunto existente de instituciones políticas.
Enfoque de redes	Klijn, 1998 Marsch & Smith, 2000	El enfoque de redes es un esfuerzo de contextualización del proceso de las políticas. El enfoque de redes de políticas públicas postula que la estructura de las redes determina el tipo de cambio político posible, donde el cambio no ocurre de forma independiente al tipo de red ni puede ser entendido bajo el modelo de una respuesta de la red de la política a un estímulo del entorno (estímulo-respuesta).

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Cruz – Rubio, 2010.

Como se puede apreciar la literatura respecto al abordaje del cambio es amplia y diversa, sin embargo muchos autores coinciden que las aportaciones de Peter A. Hall (Hall, 1993, 1989) brindan una comprensión de los cambios en la política pública que rompe con la forma tradicional del estudio en este campo, debido a que consolida el cambio en la unidad de análisis principal, vale decir, los subsistemas de política (Cruz-Rubio, 2010: 11). Este autor toma de las ideas de Thomas Kuhn (Kuhn, 1970), el enfoque ideacional para comprender el cambio e identifica una tipología del cambio que establece tres categorías fundamentales:

(...) la referencia a Kuhn nos permite localizar los distintos tipos de cambio político vinculados unos con otros. Los cambios de primer y segundo orden pueden ser vistos como casos normales en la hechura de las políticas, como un proceso que

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

ajusta la política sin confrontar los términos subyacentes de un paradigma de política dado, algo así como “la ciencia normal”. El cambio de tercer orden, por el contrario, refleja un proceso muy distinto, marcado por cambios radicales en los términos generales del discurso de la política asociado con un “ajuste paradigmático” (...) el proceso de cambio político de primer orden se acerca al incrementalismo, la satisfacción (satisficing) y la toma de decisiones rutinaria (...) Los cambios de segundo orden y el desarrollo de nuevos instrumentos de la política se mueve un paso adelante en dirección a la acción estratégica (Hall, 1993: 279-280).

Ahora bien el enfoque de Hall ha recibido críticas en torno la utilización de un enfoque estadocentrista del cambio de las políticas y carente de una visión amplia de lo internacional, al privilegiar una dimensión interna (Calvin y Velasco, 1997: 176).

Para los expertos en el estudio de las ideas sobre las políticas públicas, lo central debe estar en la pretensión de descubrir de qué manera algunas creencias, opiniones, valoraciones constituyen una referencia para los encargados de las políticas, vale decir, si queremos comprender a cabalidad las decisiones de política pública debemos no solo comprender las características de un Estado determinado o las coaliciones que apoyan o no una reforma, sino que debemos prestar especial atención a las ideas que están tras el marco de referencia de los actores sociales y de los encargados de las políticas, que pueden estar circunscrito más allá del ámbito donde esas políticas tienen impacto (Calvin y Velasco, 1997: 181).

En este sentido el abordaje de los cambios de las políticas en relación con las transformaciones que ocurren en los sistemas de creencias de las elites parece ser un enfoque teórico pertinente para el estudio de los cambios en las políticas para niños/as sin cuidado parental, dado que, como ha sido expuesto en los apartados anteriores, las nociones acerca del “buen cuidado”, y por tanto las razones para la separación de los niños/as de sus

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

familias y la intromisión del Estado en este ámbito, es una construcción histórica, dinámica y cambiante de acuerdo a las diferentes realidades de la región.

El modelo desarrollado por el marco de coaliciones promotoras (advocacy coalition framework, ACF, por sus siglas en inglés) plantea precisamente que los cambios en el sistema de creencias determina el cambio en las políticas públicas, es decir, que habrá cambio político cuando se produzcan transformaciones en el sistema de creencias. Este modelo teórico se desarrolla a continuación.

2.6. El Marco de las Coaliciones Promotoras para el estudio del cambio en las políticas

La propuesta del Marco de las Coaliciones Promotoras (en adelante MCP) tiene como objetivo la comprensión del cambio en las políticas públicas, a través de la explicación del papel desempeñado por los *actores* en el proceso de cambio, ofreciendo una alternativa al enfoque secuencial, al de la elección racional y al modelo institucional, dominante actualmente. Es un marco teórico que se aplica al análisis de las políticas públicas y que otorga centralidad a las ideas y el aprendizaje de cambio en las políticas públicas.

Sus primeros planteamientos fueron expuestos por Paul A. Sabatier en 1988 en su artículo “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning” que un tiempo después (1993) profundizó y amplió con Hans. C. Jenkins – Smith en la obra “Policy Change and learning: An Advocacy Coalition Approach”.

Estos autores sintetizan los enfoques *top down* y *bottom up* utilizados en el estudio de la implementación, e integra el papel de la información técnica en los procesos de políticas. De esta manera introduce, tanto elementos subjetivos, como las creencias y los valores, así como elementos más objetivos, tales como el contexto e intereses de los actores en un único esquema-guía, permitiendo adoptar una perspectiva para seguir a través del tiempo la

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

influencia sobre la política pública de varios elementos: actores, contexto, ideas, información, cambios tecnológicos (Roth, 2008: 81). Bajo esta perspectiva el MCP no se guía por una lógica secuencial sino que propone un esquema donde los sistemas de creencias “cambian en el interior de las coaliciones promotoras, que aprovechan las oportunidades en las estructuras externas del marco social y económico, o en las coaliciones de gobierno para incorporar sus creencias a la política” (González Barroso, 2015: 35).

El marco teórico acá expuesto se sitúa dentro de la tradición del “estudio de las políticas” derivado de los estudios de Laswell en los años cincuenta en el marco de un contexto sobre el cual las ciencias sociales estadounidenses estaban en un proceso reflexivo acerca de la relación entre ciudadanía y gobierno (Aguilar, 1992: 54). Laswell tenía como propósito crear un Ciencia Política preocupada de problemas reales, comprometida con la Democracia y al servicio de esta y sus valores, por lo que privilegia el nivel empírico frente al normativo (González Barroso, 2015: 36).

Para Laswell (1992) el enfoque de políticas debe poner el énfasis en los problemas fundamentales de la sociedad y no en los de contingencia por lo que debe conllevar un sentido agudo del tiempo con miras a proyectar hacia el futuro desde una visión globalizadora. Este sería el objeto de las *Policy sciences*, las cuales están interesadas en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso decisional del orden público y civil (Laswell, 1992: 117).

Dentro de las investigaciones del estudio de las políticas ubicamos al MCP entre los estudios de redes de políticas (policy networks) enfoque desarrollado principalmente en los años ochenta y que tiene interés en la comprensión del comportamiento de los actores en el interior de las redes de los actores haciendo del estudio del aprendizaje, en las políticas y en las coaliciones de los actores, el centro del análisis, por lo que las ideas se transforman en el factor explicativo del cambio sin dejar de considerar otras variables explicativas (Gonzales Barroso, 2015: 41).

La propuesta inicial de Sabatier (1993) plantea la necesidad de centrarse en dos procesos fundamentales:

- 1) cómo las coaliciones dentro de un subsistema intentan *trasladar sus sistemas de creencias* a los programas gubernamentales, a través de incrementar sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas;
- 2) cómo *las perturbaciones externas, del sistema global, afectan a los recursos y constricciones de los actores del subsistema*, revelándose imprescindibles para que acontezca un cambio mayor.

En el caso de la presente investigación, el MCP permite explicar el cambio que han sufrido las *políticas públicas de protección a la infancia sin cuidado parental*, a la vez aporta a la aplicación del marco en contexto de política comparada, escasamente desarrollado por aquellas investigaciones empíricas que analizan el cambio de políticas desde este enfoque.

Esto supone poner a prueba algunos de los planteamientos e hipótesis sostenidas en este enfoque que, como teoría general, han ganado validez en la aplicabilidad de diferentes contextos, especialmente en América del Norte y Europa Occidental (Weible y otros, 2009; Jenkins-Smith et al 2014.), pero que cuenta con escasas aplicaciones fuera de estos contextos (Henry, Ingold, Nohrstedt & Weible, 2014:300), de hecho las mayores críticas que ha recibido este enfoque se relaciona especialmente con este ámbito, en donde se ha señalado que resulta necesario promover mayor cantidad de estudios acerca de la aplicabilidad empírica del MCP (Parsons, 2012: 200), por esta razón se considera que la presente investigación podría significar una contribución importante en el estudio empírico del marco en un contexto escasamente estudiado, el latinoamericano.

Los estudios comparados acerca de la formulación de políticas en todos los subsistemas de política en diferentes sistemas políticos proporcionan una oportunidad para documentar cómo surgen estos cambios en la práctica (Henry et al., 2014: 303).

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

El marco de estudio de Sabatier propone tres focos teóricos de análisis, las coaliciones promotoras, el aprendizaje de las políticas y el cambio de las políticas. Como ya ha sido señalado, esta investigación **se centra en este último** aspecto a partir de la siguiente pregunta:

¿Qué factores externos e internos, estables y dinámicos del subsistema de política explican el cambio en las políticas públicas para la niñez en cuidado alternativo?

En el modelo de las coaliciones promotoras, Sabatier (1993) propone como objeto de estudio el cambio en las políticas públicas y su objetivo es responder a la pregunta de por qué se produce el cambio, a partir del análisis de la evolución de acontecimientos políticos, en la estructura externa al subsistema y los cambios al interior de dicho subsistema, esto no es otra cosa que la relación entre coaliciones promotoras y sistemas de creencias.

En este sentido se considera un intento por establecer una teoría explicativa del cambio de política a partir de una serie de requisitos para el abordaje y comprensión de cualquier cambio de política (Sabatier, 1993), a saber:

1. La información técnica tiene una importancia crucial en todos los aspectos del problema, vale decir, en el cambio de política las ideas cognitivas y técnicas tienen un valor central.
2. Para cualquier estudio de cambio de política pública se requiere que hayan transcurrido, al menos diez años de manera e comprender como se ha dado el aprendizaje de las políticas.
3. La unidad de análisis es el subsistema de política que tiene naturaleza intergubernamental.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

4. Existen una multiplicidad de actores en la generación y difusión de ideas sobre una política, además de los tradicionales estatales, en los que se incluyen académicos, sociedad civil, analistas, medios de comunicación, empresarios, etc.
5. La política pública se conceptualiza como un sistema de creencias, dado que incorpora teorías, formas de hacer las cosas, para lograr un objetivo determinado.

Precisamente este último supuesto es también un concepto central en su teoría, el “sistema de creencias” que se definen como “conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos. Son las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas” (Martín Quintero, 2007: 295). Para Sabatier (1993) estos sistemas son prioridades de valor, percepciones acerca de la importancia de un determinado problema, el estado del mundo y la eficacia de los instrumentos, por tanto al conceptualizar una política pública como un sistema de creencias estamos analizando la plantilla que permite medir el cambio en las políticas y para observar dichos cambios se requiere que en el proceso investigativo se identifiquen claramente las creencias en cada una de las coaliciones promotoras.

Los intereses de los actores quedarían insertos en el marco de ideas y valores definidos por los actores en el interior de las coaliciones promotoras y estas son el actor clave en el MCP, las cuales son conceptualizadas como actores colectivos de naturaleza transversal (públicos y privados) unidos porque comparten un sistema de creencias sobre una política pública. Además existirían actores que estarían al margen de las coaliciones y que juegan un rol de intermediarios (policy brokers), todos los cuales actúan en múltiples escenarios en despliegue de estrategias para promover un cambio de las políticas.

El MCP conceptualiza una estructura jerárquica de creencias en tres niveles: 1) en el nivel más amplio se encuentran las creencias fundamentales, *Deep core beliefs*, que incluyen supuestos generales y ontológicos sobre la naturaleza humana y en gran medida son producto de la socialización de la infancia y por tanto muy difíciles de cambiar, 2) en el

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

siguiente nivel se encuentran las creencias sobre las políticas públicas, *policy core beliefs*, que son aplicaciones de creencias sobre las políticas que abarcan un subsistema de políticas complejo y tienen un alcance que abarca todo el subsistema y refieren a elecciones de políticas fundamentales:

... prioridades de valor fundamentales, tales como la importancia relativa del desarrollo económico *versus* protección medioambiental; percepciones básicas concernientes a la seriedad general del problema y sus principales causas; y estrategias para realizar valores nucleares dentro del subsistema, tal como la división apropiada de autoridad entre gobiernos y mercados, el nivel de gobierno más apropiado para llevar el problema, y los instrumentos básicos de la política que deben usarse (Sabatier, 1998: 103).

y 3) el nivel final consiste en creencias instrumentales, *secondary beliefs*, que tienen relativamente poco alcance en comparación con los otros dos niveles de creencias ya que no cubren todo el subsistema y más bien, tienen una base empírica (Gómez Lee, 2012: 23). De acuerdo con el MCP se trata de las creencias que más cambian a lo largo del tiempo (Weible et ál., 2009: 123). Los aspectos secundarios comprenden: “Un gran conjunto de creencias concernientes a la seriedad del problema, la importancia relativa de diversos factores causales en escenarios específicos, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios, el diseño de instituciones específicas, y las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores” (Sabatier, 1998: 104)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Cuadro 6: Niveles de cambio de política

	Núcleo profundo	Núcleo de la política	Aspectos secundarios
¿Qué cambia?	Los axiomas normativos fundamentales y ontológicos	Posiciones fundamentales en la política	Decisiones instrumentales e investigaciones informativas
¿Dónde cambia?	A lo largo de todos los subsistemas de políticas.	En todo el subsistema	Solo en parte del subsistema
¿Es posible el cambio?	Muy difícil; semejante a una conversión religiosa.	Difícil, pero puede ocurrir si la experiencia revela serias anomalías	Moderadamente fácil
Aspectos sobre los que se produce el cambio	1. La naturaleza humana:	1. Preceptos normativos fundamentales, tales como:	1. Seriedad de aspectos específicos del problema en espacios específicos
	a) Inherentemente malo vs. Socialmente redimible	a) Orientación sobre las prioridades de valor básicas	2. Importancia de los diversos nexos causales en diferentes espacios y a lo largo del tiempo
	b) Parte de la naturaleza vs. Dominio sobre la naturaleza	b) Identificación de grupos u otras entidades cuyo bienestar es de la máxima preocupación	3. La mayoría de las decisiones referidas a las reglas administrativas, disposiciones presupuestarias, disposición de casos, interpretación estatutaria, e incluso revisión estatutaria
	c) Egoístas intolerantes vs. Contractualistas	2. Preceptos con un componente empírico sustancial:	4. Información referida a la puesta en marcha de programas específicos o instituciones
	2. Prioridad relativa de varios valores últimos: libertad, seguridad, poder, conocimiento, salud, amor, belleza, etc.	3. Sobre todo la seriedad del problema	
	3. Criterios básicos de distribución de la justicia: ¿el bienestar de quién es importante? El peso relativo de uno mismo, el grupo primario, todo el mundo, generaciones futuras, otras especies, etc.	4. Causas básicas del problema	
	4. Identidad sociocultural (por ejemplo, de etnia, religión, género, profesión)	5. Distribución adecuada de autoridad entre gobierno y mercado	
		6. Distribución adecuada de autoridad entre los niveles de gobierno	

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

	7. Prioridad respecto a los diversos instrumentos de políticas públicas (p. ej., regulación, seguros, educación, pagos directos, créditos fiscales)
	8. Método de financiación
	9. Capacidad de la sociedad para resolver el problema (p. ej., competición de suma cero frente a potencial para la mutua adaptación; pluralismo tecnológico frente a cargos electos)
	10. Participación del público frente a expertos frente a cargos electos
	11. Policy core/policy preferences

Fuente: Sabatier y Jenkins-Smith (1999: 133) y Sabatier (1998: 113).

Los cambios en las políticas públicas según el MCP

El MCP parte del supuesto que los grandes cambios en las políticas públicas se derivan de perturbaciones externas al subsistema de la política, por esto pone una centralidad en el aprendizaje orientado a política. En este sentido, como hemos dicho, para este marco teórico el objeto de estudio es el cambio y no la política en sí, dado que para los autores del marco es en el cambio donde se puede observar la influencia del aprendizaje, la información técnica y como los actores intentan influir en la política (González Barroso, 2015: 65).

En la última revisión realizada al Marco de Coaliciones promotoras (después de 1999), se plantea que existirían cuatro caminos para el cambio de políticas y de creencias a lo largo de periodos extensos: 1) Aprendizaje orientado a las políticas, 2) shock externo, 3) shock interno y 4) empate forzado.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Cuadro 7: Caminos para el cambio de política y creencias

Camino	Incluida	Propone
Aprendizaje orientado a políticas	1999	Alteraciones relativamente perdurables del pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y/o información nueva y que buscan el logro o la revisión de los objetivos de las políticas (Sabatier y Jenkins – Smith, 1999:123). Las políticas públicas se ven afectadas tanto por aspectos materiales, como también por aspectos cognitivos, ideológicos y de valoración moral.
Shock externo	1999	Condición necesaria pero no suficiente para un cambio importante de políticas dentro de un subsistema de políticas. Dentro de estos elementos externos se pueden distinguir aspectos <i>dinámicos</i> (Cambio en las condiciones socioeconómicas y tecnológicas, cambios en la opinión pública, cambio en las coaliciones gobernantes e impacto de otros subsistemas) y estables (atributos básicos del problema, distribución básica de los recursos naturales, valores socioculturales fundamentales y estructura social y estructura básica constitucional y reglas fundamentales)
Shock interno	2007	Los shock internos pueden ocurrir dentro de un subsistema de políticas y pueden llevar a un cambio importante de las mismas, dado que los shocks internos cuestionan las creencias centrales de política de las coaliciones dominantes mientras que tales creencias son menos claras en el caso de una perturbación externa (Sabatier y Weible, 2007:220)
Empate forzado	2007	Condiciones en las cuales se dan acuerdos que involucran cambios sobre políticas entre coaliciones tradicionalmente enfrentadas. Este cuarto camino se refiere a las condiciones para llegar a acuerdos negociados. Para Weible, los “foros profesionales” proveen un entorno institucional que permite a las coaliciones negociar, acordar e implementar acuerdos de manera segura.

Fuente: Resumen a partir de Sabatier y Weible, 2007

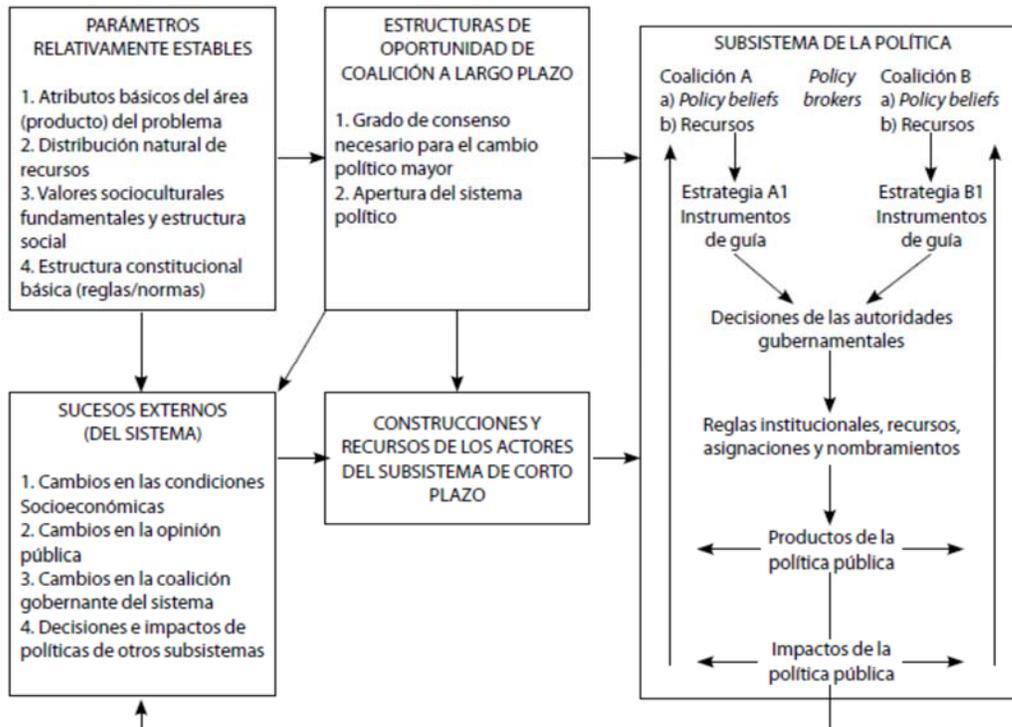
El síntesis el marco teorico de las Coaliciones Promotoras desarrolla una explicacion acerca del cambio de politica a traves de la consideracion de parametros estables dentro y fuera del sistema de politica. Los cambios mayores se producen como

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

consecuencia de los elementos dinámico externos dado a que abren las posibilidades para que los actores desplieguen estrategias orientadas a favorecer el cambio en los aspectos centrales de la política (Sabatier y Jenkins – Smith, 1993). El cuadro síntesis que da cuenta de los elementos centrales de la teoría propuesta por los autores es el siguiente:

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Diagrama 1: El Marco de las Coaliciones Promotoras



Fuente: Sabatier y Weible 2007

Para el caso de la presente investigación, la revisión de la literatura señala que conviene **centrarse en dos de estos caminos** que permiten el análisis comparado del escenario en el que se insertan las políticas públicas, esto son **los shock internos y externos**, debido a que ambos permiten comprender niveles diferentes del cambio de política, algunos que afectan las creencias profundas de las políticas y por lo tanto explican cambios en el núcleo de las mismas y, también, cambios secundarios que han afectado indirectamente los procesos políticos en los últimos 25 años.

Ya hemos dado cuenta como algunos factores externos, como las *condiciones socioeconómicas* de algunos países de la región se utilizan para explicar la medida en que los Estados han sido capaces de adaptar sus políticas y legislaciones a los estándares internacionales, sin embargo, sabemos que esta explicación es insuficiente, dado que si bien

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

existe una fuerte relación entre la pobreza y la pérdida de cuidado parental, los expertos recomiendan tratar esta relación con cautela.

De acuerdo con el Informe Latinoamericano de RELAF los estudios realizados en 13 países de América Latina dan cuenta que las causas por la que se pierde o se pone en riesgo el cuidado parental están relacionadas a la estructura política, económica y social, por lo que ninguna de estas por sí sola podría explicar por qué algunos niños pierden los cuidados parentales en contextos de pobreza y otros no (Relaf, 2013: 44). Algunas investigaciones argumentan que la pobreza aumenta el riesgo de separación de los niños y niñas de sus familias de origen, de forma directa o indirecta, ya sea por la falta de capacidad económica de los padres o por la situación de marginación y vulnerabilidad que se enfrentan las familias pobres (Cortés & Concha, 2013: 13). Sin embargo, los autores coinciden que la pobreza no determina la pérdida de cuidado parental, de lo contrario no se explicaría el por qué muchos niños/as que provienen de familias pobres permanecen con ellas (Aldeas Infantiles SOS Internacional & RELAF, 2010; EveryChild, 2011), lo que sí es claro es que esta situación afecta principalmente a niños que provienen de hogares pobres, más allá que las problemáticas familiares sean trascendentes a las clases sociales.

Lo que parece indiscutible al situarnos en América Latina como campo de estudio es el abordaje de la desigualdad como factor determinante de la pérdida de cuidado parental. En este sentido, se afirma que las enormes desigualdades de nuestro continente se relacionan con la provisión desigual del cuidado familiar y social que determina un círculo vicioso en el cual quienes tienen más recursos disponen de mayor acceso a cuidados de calidad y menos miembros familiares que cuidar (Aguirre, 2008: 23) lo que los hace menos propensos a enfrentarse con situaciones en las que el Estado intervendría debido a la falta o a la “negligencia” en el cuidado.

En conjunto con estos factores sociales, se considera que los *cambios políticos*, entendidos como otro factor externo, afectarían los cambios en las políticas públicas, aunque este elemento ha sido escasamente estudiado en relación a las políticas de infancia y

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

separación de la familia. Lo que parece claro, al estudiar desde una perspectiva histórica la situación de los niños/as, es que los cambios en los modelos administrativos – burocráticos y jurídicos de cada gobierno afectan la definición de la problemática y también las concepciones sobre elementos como la familia, la protección y el cuidado. Las intervenciones administrativas respecto a la protección de la infancia “desamparada” en América Latina presentan diferencias en los distintos momentos históricos, dado que se ponen en juego “disputas protagonizadas por diferentes agentes respecto a cómo debería ser esa protección y quien debería ejercerla” (Villalta, 2016: 4).

En América Latina predominó un régimen de bienestar en los 80 donde el Estado tenía un rol protagónico en la provisión de los servicios sociales, en el marco del cual se mantuvieron altos niveles de protección al empleo pero que solo alcanzaba a los trabajadores del sector formal, por lo que se trataba de un sistema de baja cobertura. A partir de las crisis de los 80 sufrida en la gran mayoría de los países de la región, se asiste a un cambio radical de paradigma encaminado hacia una concepción de políticas públicas de seguridad social, donde el estado pierde protagonismo y el mercado se constituye en un pilar central de la relación con las familias (Sunkel, 2006: 6).

Esto se vincula fuertemente con la consideración que hace el MCP acerca del *impacto de otros subsistemas de políticas* en el cambio de las políticas que deseamos estudiar, en este caso aquellas dirigidas a niños/as que por una situación proteccional se encuentran separados de sus familias de origen. Sunkel (2006) señala que la orientación política familiar en nuestra región es posible identificarla también en la concepción de familia que tienen los sistemas de seguridad social y en las políticas sociales (Sunkel, 2006: 5).

En América Latina los diferentes sistemas de protección social han definido y redefinido las responsabilidades al interior de las familias y entre las instituciones públicas, en donde las políticas de cuidado infantil han sido centrales para determinar el grado en que los Estados han ido ganando terreno en las tareas de reproducción social de las familias, lo

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

que ha conducido a poner estos temas en una problemática de política pública a que debe responder el Estado y ya no como un problema individual y privado (Cepal, 2015: 13-14).

En este marco, éstas políticas pueden clasificarse de tres diferentes maneras: las políticas destinadas al tiempo para cuidar, las políticas de dinero por cuidar y la de los servicios de cuidados (Cepal, 2015: 17) En éstos últimos podríamos ubicar a las instituciones de cuidado alternativo, sin embargo la literatura acerca este tipo de políticas públicas rara vez consideran las medidas de protección dentro del análisis de políticas sobre cuidado infantil y más bien las ubica en aquellas que hacen referencia a la infancia “desamparada o en riesgo”, utilizando, por tanto, marcos interpretativos diferentes a los que se esgrimen para el análisis del cuidado universal de la población infantil.

Dado este escenario, es posible sostener que las políticas de protección social universal han impactado en gran parte de América Latina a las políticas de cuidado alternativo al reconfigurar la problemática de la pobreza, vale decir, como señalan varios autores, la valoración acerca de la pobreza ha transitado desde una valoración positiva, al permitir la caridad y el amor cristiano, en el siglo XIX hacia una concepción que vincula a los pobreza con la vagancia y la delincuencia. Lo anterior dio lugar a la generación de intervenciones estatales en las familias consideradas en “riesgo” con el objeto de evitar “males futuros” (Villalta, 2016: 2; Di Stefano, 2002: 29).

Este campo, que ha sido estudiado principalmente por la literatura acerca de minoridad (Llobet (2012), Villalta (2010), Fonseca (2005), Vianna (2010)) ha demostrado como diferentes lógicas de relación entre Estado- Familia a lo largo de la historia han influido en la respuesta a las problemática de los niños(as) en situación de “abandono”.

Finalmente, ya se ha discutido a lo largo de este capítulo que los *valores socioculturales*, así como la *normativa internacional y también local* ha impulsado en América Latina, no siempre con la misma velocidad o con la misma intensidad, pero sí se ha asociado a un cambio en las políticas para los niños/as sin cuidado parental, lo que ha

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

dado lugar a que en determinados países los cambios en las políticas ocurran con mayor profundidad y en otros sean más marginales o secundarios.

En lo que se refiere a los shock internos, de acuerdo con el marco de las coaliciones promotoras, estos pueden ocurrir dentro de un subsistema de políticas y pueden llevar a un cambio importante de las mismas, dado a que éstos cuestionan las creencias centrales de política de las coaliciones dominantes, mientras que a través de perturbaciones externas esas creencias se ven menos afectadas (Sabatier y Weible, 2007: 220).

Este tipo de sucesos pueden ser encontrados en nuestra región de dos maneras principales, por una parte por aquellos levantamientos de información institucionales (diagnósticos, informes, artículos académicos, estudios) que entregan insumos a los responsables de las políticas en el sentido de que la situación actual de los niños/as requiere de un cambio. Por otra parte, pueden encontrarse en forma de noticias de alto impacto social difundida por los medios de comunicación local.

A nivel internacional se recuerdan sucesos que conmocionaron al mundo entero, como el de 1995 conocido como “Las habitaciones de la muerte de los orfanatos chinos”, que mostraba los efectos de la política China instaurada en 1979 de control de natalidad para reducir su superpoblación (conocida como la Ley del Hijo Único)⁹

Activistas y periodistas denunciaron en ese entonces a los orfanatos públicos chinos por la existencia de habitaciones donde se dejaba morir a las niñas. Si bien en 1993 el *South China Morning Post* había publicado fotografías de un centro en Nanking donde el personal reconocía que el 90% de las niñas que ingresaban no salían con vida, el gobierno de

⁹ Esta política a grandes rasgos establecía que las parejas tuvieran sólo un descendiente si no querían abonar una multa. El deseo de muchas familias pobres de tener un varón –calculando que era menos oneroso que una hija– llevó a muchos padres a practicar abortos selectivos o a deshacerse de las pequeñas y probar con nuevos embarazos, repletando los orfanatos de niñas abandonadas, destinadas a morir.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Pekín había negado repetidamente las acusaciones, invitando a los periodistas extranjeros a tours por instituciones adecentadas para la ocasión. En 1995, un equipo del canal británico Channel 4 accedió a varios centros haciéndose pasar por personal de una ONG y con cámaras ocultas, ofreciendo por primera vez testimonio vivo de lo que sucedía, mostrando al mundo entero niños escuálidos, malnutridos y sucios, atados a camas o váteres de madera, grabados en salas donde no les quedaba otro futuro que el de morir por una enfermedad o necesidad remediable. Los periodistas que participaron del reportaje señalaban:

«Escalofrío. Me produjo un shock en su primer visionado. Todavía no se me ha borrado de mi memoria la imagen final del reportaje. La imagen de Mei Ling¹⁰ poco antes de morir»
(director de 'Documentos TV', Pedro Erquicia)

El efecto más notable del documental fue que generó una ola de solidaridad en forma de adopciones internacionales, especialmente en España, que se convirtió en el segundo país del mundo con mayor índice de menores chinas entre sus familias. Sin embargo, solo hasta el 2013 el Partido Comunista Chino relajó la aplicación de esta política, permitiendo que tuvieran hasta dos hijos y en 2015 es abolida.

En América Latina este tipo de situaciones comienzan a conocerse muy recientemente y en conjunto con los reportes de la comunidad internacional que adquieren difusión, comienzan a impactar a las políticas locales, sin embargo a fines del siglo XIX y principios de siglo XX el debate regional acerca de la reforma institucional ya incluía el escándalo moral por la mortalidad infantil en los orfanatos, lo que llevo entre otras cosas a un cuestionamiento generalizado de las prácticas institucionales. En Brasil, por ejemplo desde comienzos del siglo XX las autoridades públicas cuestionaban la falta de método científico en la atención del “menor” en el país. Cuando se instauró la justicia de menores

¹⁰ La traducción es “sin nombre” así denominaban a las niñas que ingresaban a estos orfanatos ya que morían al poco tiempo en habitaciones encerradas, donde no recibían atención, ni comida.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

se incorporó un espíritu científico (médico, psicológico y social) para el tratamiento del “menor” (Rizzini, 2004: 31).

Posteriormente, comienzan a generarse movimientos que denuncian la desaparición de niños y niñas de instituciones de protección, principalmente asociándolo a la trata de personas en Centroamérica. Sin embargo, la investigación de estas situaciones dejó entrever la debilidad de los sistemas de protección en diversos países de la región, donde las condiciones en las que vivían los niños/as en instituciones eran de alta precariedad y en algunos casos, como los identificados en México, representaban actividades ilícitas contra los niños “bajo la protección del estado”.

Dado que los autores del MCP se refieren a los shock internos como “sucesos que captan la atención” en esta investigación interesa conocer el grado en que este tipo de acontecimientos pudiera o no estar relacionados con el cambio en las políticas públicas para niños y niñas sin cuidado parental.

2.7. La Estructura de oportunidades

A modo de cierre de este capítulo teórico, resulta relevante discutir sobre una de las últimas modificaciones que se introduce al MCP en 1999 a partir de las críticas recibidas por la generalización de sus proposiciones fuera del marco contextual del pluralismo norteamericano., lo que nos lleva a pensar en la viabilidad de su utilización en el estudio de las políticas públicas latinoamericanas.

El MCP hace referencia a la necesidad de introducir una nueva categoría de variables conocida como “estructura de oportunidades de coalición” para que medie entre los parámetros estables, mencionados en el capítulo anterior y el subsistema de políticas. En este sentido las estructuras de oportunidades se refieren a las características duraderas de una política que afectan los recursos y restringen las acciones de los actores del subsistema (Sabatier & Wible, 2010: 215).

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Entre las variables que afectan las características duraderas de una política, al impactar los recursos y compartimientos de las coaliciones, estarían: 1) el grado de consenso requerido para un cambio político y 2) la apertura del sistema político, entendido en función de la cantidad de escenarios para la toma de decisiones y la accesibilidad de cada escenario.

Los autores sostienen que es posible establecer una tipología en función de estas dos variables que caracteriza a los países de acuerdo al tipo de régimen (pluralista, corporativista reciente y corporativista tradicional), señalando que las estructuras de oportunidades de las coaliciones *pluralistas* (países como EE.UU.) tendrán normas de compromiso moderado y sistemas de decisión abierta. Las estructuras *corporativistas* (como las que se ven en gran parte de América Latina) incluirán normas firmes de consenso y compromisos y normas de participación limitada, y los sistemas *Westminster* (como los de Australia y Canadá) se inclinarán a tener normas de compromisos débiles y normas de participación relativamente limitadas (Sabatier y Weible, 2007: 216).

Cuadro 8: Tipología de las estructuras de oportunidad de coalición

Apertura del sistema político	Grado de consenso		
	Alto	Medio	Bajo
Alto	Pluralista	Pluralista	
Medio	Corporativista reciente	Westminster	
Bajo	Corporativista tradicional		Ejecutivo autoritario.

Fuente: Sabatier y Weible, 2007:216

De acuerdo a diversos analistas de los sistemas latinoamericanos los estudios acerca de los sistemas de bienestar en general suelen agrupar a la región como un solo tipo de régimen lo que no permite aprehender diferencias importantes entre los diversos países en lo que concierne a la producción de bienestar en América Latina.

Franzoni (2007) realiza un aporte interesante en el sentido de hacer una categorización de bienestar en la región. Para este autor, existirían tres principales tipos de regímenes de bienestar en la región en torno a dos dimensiones principales: la

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

desmercantilización y la familiarización. En este marco se identifican cuatro conglomerados que permiten categorizar a las políticas públicas:

Cuadro 9: Régimen de Bienestar en América Latina.

Régimen	Centralidad	Enfoque	Características	Países
Bienestar estatal-productivista	Políticas públicas	Formación de capital humano	Menor énfasis en la desmercantilización de la protección de riesgos. El Estado interviene en áreas en que mercado no resuelve o para parte de la población que intercambio mercantil no es suficiente.	Chile y Argentina
Bienestar estatal-proteccionista	Políticas Públicas	Protección social	El Estado no interviene en áreas que podrían ser de predominio del mercado (como la seguridad social) y para población que no se encuentra en pobreza.	Brasil, Costa Rica, México*, Uruguay y Panamá
Bienestar familiarista	Mercados laborales transnacionales	Familias de escasos recursos que aportan trabajo comunitario no remunerado en servicios de responsabilidad de los gobiernos.	Escasos o muy escasos niveles de desmercantilización. El Estado tiene muy escasas capacidades y las organizaciones internacionales tienen un mayor papel. Los países con régimen familiarista tienen más de la mitad de la población en condiciones de pobreza. La producción del bienestar descansa en trabajo no remunerado femenino, familias y comunidades, en mayor medida que los regímenes anteriores.	Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia y Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay

*Sobre México la autora plantea que a pesar que dicho país ha promovido reformas liberales en diversas áreas de política pública, la inercia de algunas políticas (como la presencia relativamente alta de funcionarios/as públicos/as o de empleados/as con seguridad social) explica que se encuentre en este conglomerado, aunque posiblemente México se encuentre muy cerca de Chile. Fuente: Resumen a partir de Martínez Franzoni 2007 p. 23-30.

El análisis de Martínez Franzoni es coincidente con el realizado por Rosario Aguirre (2008) en el “El futuro del cuidado” quien adopta de los planteamientos de la teoría feminista y su cuestionamiento sobre el rol de las políticas en apoyo a la co-parentalidad, para establecer dos tipos de regímenes opuestos de cuidado en América Latina: “familista” y “desfamiliarizador”. En el régimen “familista”, la responsabilidad del bienestar es de las familias, especialmente de las mujeres, las cuales participan en forma no remunerada. Este tipo de regímenes es el más extendido en América Latina y responden a una visión tradicional de los roles de género. Por otra parte, en el régimen “desfamiliarizador”, hay un

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

traslado hacia las instituciones públicas y el mercado, que ofrecen servicios de cuidados profesionalizados y remunerados (Aguirre, 2008: 28).

Y aunque esta discusión ha estado fuertemente centrada en el ámbito de las políticas de corresponsabilidad entre hombres y mujeres, se extiende al plano del cuidado alternativo, en la medida en que se pretende superar una visión caritativa del cuidado y dirigir estos servicios hacia la profesionalización, lo que involucra que todas las instituciones que atienden niño/as se deban someter a estándares mínimos para su funcionamiento.

De esta forma entendemos que aquellos contextos en los que se ha dado un régimen de bienestar menos familista y más estatal, en donde se ha buscado trasladar a la política pública el cuidado de los niños y sacarlos del ambiente familiar como único responsable, especialmente de las mujeres (madres, abuelas, niñeras, hermanas mayores, etc.), podría existir una estructura de oportunidades que promovería un mayor cambio en las políticas de los niños sin cuidado parental, en la medida en que el Estado interviene en mayor medida en aquellas áreas que se consideraban de los privados (fundaciones, iglesias, filántropos).

Vale la pena mencionar aquí que las políticas sobre cuidado alternativo en América Latina se encuentran en gran parte de los países en manos de privados que reciben o no financiamiento por parte del Estado para atender a niños/as en sus instituciones. De acuerdo con UNICEF (2013) en Chile por ejemplo, habrían 332 centros administrados por privados, denominados “organismos colaboradores” y tan solo 10, administrados directamente por organismos públicos, en El Salvador solo 13 instituciones serían públicas, 65 privadas y 6 que, no obstante ser privadas, recibían una subvención del estado, en Guatemala existirían 7 instituciones públicas y 134 centros privados y en algunos estados como Haití, todas las instituciones de cuidado y protección se encuentran a cargo de organizaciones privadas (UNICEF, 2013: 23).

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Cuadro 10: Instituciones de protección a cargo del Estado y de entidades privadas¹¹.

País	Privadas	Públicas
Argentina	240	443
Chile	10	322
Costa Rica	42	54
El Salvador	13	71
Granada	4	1
Guatemala	7	134
Honduras	3	19
Nicaragua	11	199
Paraguay	1	63
República Dominicana	8	72
Uruguay	106	65
Total	451	1506

Fuente: Unicef, 2013: La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado. P. 23.

Esta situación genera una gran tensión entre los agentes que participan en la protección de la infancia en muchos de los países, donde el Estado al no tener “a cargo estos niños” ni brindar financiamiento, en muchos casos, tiene muy limitada capacidad de maniobra y por tanto cualquier reforma que se quiera realizar para modificar estos servicios requiere del acuerdo y voluntad por parte de los actores privados.

¹¹ Esta investigación no consideró información para México en Brasil, que a la fecha no se encontraba disponible para ninguno de los dos países. En 2015, México levanta su primer Censo de Alojamiento de Asistencia Social 2015, donde señala que 69.3% de los alojamientos son Asociaciones Civiles, 9.8% Instituciones de Asistencia Privada y 9.7% instituciones públicas. Las asociaciones religiosas, sociedades civiles y asociaciones mercantiles, suman apenas 4%, mientras los que no tienen figura jurídica, o es distinta a las anteriores, representan 7.4 por ciento. Sin embargo esta información no distingue entre Centros de niños y de adultos. Para el caso de Brasil, en 2013 en el Levantamiento Nacional de Abrigos para niños se señaló que un 41,9% de los Servicios de Acogimiento Institucional de niños eran del gobierno, y 58,1% no gubernamentales. Dentro de los de gobierno un 9% son estatales y un 90,1% son municipales o de distrito federal.

Las hipótesis del MCP

Como se ha mostrado en el presente capítulo el MCP ofrece una explicación causal del cambio de las políticas, el que es considerado como sistema de creencias, de modo que hay cambio si cambia el sistema de creencias como es conceptualizada la política pública. En este sentido, el marco aporta variables independientes, recientemente expuestas, que estarían en el origen de la explicación de cambio y una serie de hipótesis que ayudan al investigador a reconstruir el curso de dicho cambio.

Las hipótesis que explican el cambio se desprenden de tres categorías teóricas (Sabatier y Jenkins – Smith, 1993, 1999): las coaliciones promotoras, el cambio en las políticas y el aprendizaje. En un comienzo, en 1993, se elaboraron doce hipótesis, de las cuales cinco fueron reformuladas en 1999:

Cuadro 11: Hipótesis del MCP

Respecto de las coaliciones y los actores	
H1	Cuando se dan las mayores controversias dentro de un subsistema de políticas el núcleo de la política está en juego, el alineamiento de aliados y oportunidades permanecen estables durante más de una década.
H2	Los actores de una coalición promotora mostrarán un consenso sustancial sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de la política, aunque menos respecto a los aspectos secundarios de la misma
H3	Un actor (o coalición) abandonará aspectos secundarios de su sistema de creencias antes de reconocer debilidad en el núcleo de la política
H10	(Nueva en 1993) Las élites de grupos de propósitos están más constreñidas en su expresión de creencias y posiciones de política que las élites de grupos materiales.
H11	(Nueva en 1993) Dentro de una coalición, las agencias administrativas generalmente promoverán posiciones más moderadas que las de los grupos de interés aliados con ellas
Sobre el cambio	
H4	(Revisada en 1993) Los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica no serán significativamente revisados mientras la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder en esa jurisdicción, excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior
H5	(Nueva en 1997) Perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones de gobierno del sistema total o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

	necesaria, pero no suficiente del cambio en los atributos del núcleo de una política de un programa de acción gubernamental
Sobre el aprendizaje	
H6	El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos coaliciones. Esto requiere: a) cada coalición promotora tenga los recursos técnicos para participar en el debate y b) El conflicto sea entre aspectos secundarios de uno de los sistemas de creencias y elementos nucleares del otro, o alternativamente, entre importantes aspectos secundarios de ambos sistemas de creencias.
H7	Los problemas para los cuales existen teorías y datos cuantitativos aceptados son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias, que esos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos, o faltan totalmente.
H8	Los problemas que incluyen sistemas naturales son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas que aquellos que incluyen sistemas puramente sociales o políticos, porque, en los primeros muchas de las variables críticas no son estratégicas en sí mismas y porque la experimentación controlada es más factible.
H9	(Nueva en 1993) El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando existe un foro que es: a) suficientemente prestigioso para forzar a los profesionales de las distintas coaliciones a participar y b) dominado por normas profesionales.
H12	Incluso cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener importantes impactos en la política, al menos en el corto plazo, al alterar los puntos de vista de los policy bróker o de otros funcionarios gubernamentales importantes.

Fuente: Sabatier y Weible 2007

A modo de síntesis

Recapitulando podemos decir que para estudiar el cambio de las políticas públicas para niños y niñas en cuidado alternativo en América Latina, se requiere tener en cuenta algunas especificidades teóricas importantes. En primer lugar, supone que el impacto de los tratados internacionales no puede asumirse como directo y, totalmente, neutro. Ese impacto dependerá en gran medida de las creencias que las élites políticas, entendida como los actores que participan del subsistema de políticas, mantienen acerca del grado adecuado de intervención que el Estado debe tener en la forma en que las familias cuidan de sus hijos.

En general el estudio del impacto de la CDN en la región ha sido criticado por asumir un contexto de aplicación excesivamente jurista que omite determinadas formas de

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

organización social y comunitaria de las familias latinoamericanas, a la vez que ignora las ideas que las élites tienen acerca de cómo debe producirse el cuidado de los hijos al interior de las familias y el rol del Estado en este ámbito.

Como hemos visto, en los primeros capítulos de esta investigación, nuestra región presenta un tránsito complejo y muchas veces, contradictorio, entre la relación de los derechos de los niños y los de la familia, los padres y el Estado. Ha pasado desde regímenes totalmente familiarista, donde se concibe un Estado que sólo debe involucrarse de manera neutral y claramente especificado de intervención, a un cuestionamiento de la privacidad y autonomía de las familias, especialmente las más pobres, dado que por sí mismas pueden representar un potencial daño para el niño/a, y convive, a su vez, con ambas miradas.

Este camino ha sido el reflejo del cambio en las ideas de los gobernantes, y de las élites en general, acerca de la capacidad de las familias y ha implicado transformaciones en las prioridades, en las acciones y las movilizaciones por los derechos de los niños.

Es por esto, que la razón de estudiar las ideas sobre las políticas públicas, cobra especial valor en un contexto latinoamericano, donde las políticas son más bien el reflejo de creencias, opiniones o valoraciones acerca de las problemáticas sociales y no necesariamente se condicen estos cambios con las tendencias del derecho internacional, que son discutidos para marcos contextuales muy diferentes al nuestro.

Conceptualizar las políticas públicas como sistema de creencias permitiría entonces comprender las decisiones de política pública, lo que implica analizar no solo las características de un Estado determinado o a las coaliciones que apoyan o no una reforma, sino que implica asumir que los actores que forman parte de las políticas de cuidado alternativo, lo que incluye legisladores, gobierno, sociedad civil, academia, medios de comunicación, tienen determinadas creencias sobre las cuestiones antes planteadas que permiten predecir el cambio en las políticas de cuidado alternativo. Este es el enfoque analítico ofrecido por el MCP.

Capítulo 3: El abordaje de la información: Selección de variables y principales hipótesis.

El presente capítulo está dividido en tres apartados. El primero de carácter metodológico explica el objeto de estudio, las hipótesis de investigación que son respondidas a través de la perspectiva teórica del Marco de las Coaliciones Promotoras para el estudio de las diferencias en el cambio de las políticas públicas para la niñez en cuidado alternativo, separada en forma temporal del cuidado parental y el alcance temporal y espacial utilizado. En un segundo apartado se discute acerca de la definición del sistema de variables, dependiente e independiente seleccionadas que a través del análisis de la relación entre estas permitan comprender el comportamiento de la variable *diferencias en el cambio de las políticas* a lo largo del periodo estudiado en los contextos seleccionados. Un tercer y último apartado, de cohorte analítico, establece una correlación, a través del uso del Método Cualitativo Comparado (QCA, por sus siglas en inglés) entre las variables de interés para determinar qué factores son condiciones necesarias y/o suficientes para explicar las diferencias en los cambios de políticas en México y Brasil.

3.1. El objeto de estudio y los objetivos de investigación.

Como ha sido señalado en el capítulo anterior el objetivo de esta investigación es estudiar las diferencias entre los cambios de la política pública para niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo producto de la pérdida temporal de cuidado parental en Brasil y México.

Para abordar el cambio de estas políticas se analizan las *transformaciones en las respuestas públicas, estos es, existiría cambio cuando se diversifican los cursos de acción de las ofertas de cuidado alternativo, se redefine en el diseño la naturaleza y el contenido de la problemática de niños sin cuidado parental y se utilizan estrategias por actores de coaliciones para llevar sus creencias e ideas a la política de modo de imprimir un cambio en los modelos de gestión.*

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

La hipótesis general que guía el proceso investigativo es que las diferencias en el cambio en las políticas de cuidado alternativo en Brasil y México se explica a partir de la acción de las coaliciones promotoras y las estrategias utilizadas para incorporar sus ideas, intereses y creencias en dicha política. En otras palabras, de acuerdo con la revisión teórica expuesta en el capítulo 2, se pretende determinar el grado de correlación entre el cambio en las ideas, creencias y modos de concebir el cuidado familiar y la relación Estado – familia con el cambio de las políticas en cuidado alternativo, en los contextos comparados seleccionados. A partir de este supuesto general se han desarrollado cuatro hipótesis de investigaciones.

H1: Las diferencias en los cambios de políticas públicas para niños y niñas en cuidados alternativos en México y Brasil se explican a partir de diferencias en la actuación de factores externos.

Los modelos de gobierno implementados en los diferentes casos estudiados han traído consigo transformaciones en la política para niños en cuidado alternativo que han buscado adaptarse a la visión de la política social implementada por las coaliciones gobernantes. Estas coaliciones comparten creencias que determinan la introducción de reformas y cambios en base a la noción que tienen sobre el lugar del Estado y la sociedad civil en la protección de la infancia privada temporalmente del cuidado parental.

Como señalé en el capítulo anterior, los shock externos son una condición necesaria pero no suficiente para el cambio, sin embargo es posible sostener que en el caso específico de las políticas de cuidado alternativo aspectos como las condiciones socioeconómicas de los países y los cambios políticos (ambos considerados por el MCP como shock externos dinámicos) han afectado, al menos, el curso de los cambios en las políticas estudiadas.

En el caso de los factores socioeconómicos, hemos dado cuenta de que si bien no existe una relación causal entre la pérdida del cuidado parental y la pobreza, es indiscutible

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

que dicha pérdida afecta en mayor medida a las familias pobres, dando cuenta tras ese hecho una noción, por parte de los actores del subsistema, de que las familias en situación de pobreza podrían ser un potencial riesgo para el cuidado de los niños.

Por otro lado, los cambios en las coaliciones de gobiernos se convierten en una variable a considerar como factor externo del cambio en la medida en que la literatura revisada en el capítulo 2, ha demostrado que las diferentes lógicas que cada coalición gobernante tiene acerca la relación Estado – Familia a lo largo de la historia, influyen en la respuesta que estas coaliciones dan al problema del “abandono”, y específicamente, para el caso latinoamericano se hace evidente que los sistemas de protección social instaurado por cada uno de los diferentes regímenes que han gobernado, intentan redefinir en forma constante la responsabilidad tanto de las familias como de las instituciones públicas en relación a la niñez, lo que afecta los cambios en las políticas de cuidado, incluyendo, las de cuidado alternativo.

H2: Las diferencias en el cambio en las políticas públicas para niños y niñas en cuidados alternativos en México y Brasil se deben a la capacidad de presión de determinados actores.

La coalición de promotores de cambios en las políticas públicas en América Latina está compuesta principalmente por actores internacionales con gran capacidad política y económica que comparten intereses sobre la dirección en la que deben estar orientados los cambios en la gestión de los problemas de la niñez sin cuidado parental a partir de los acuerdos internacionales y han generado mecanismos para influenciar a los Estados que han tenido repercusiones diferenciadas en la actuación de los mismos.

En el capítulo anterior di cuenta de cómo la firma de tratados internacionales puede ejercer presión en los Estados para la protección de los derechos humanos, sobre todo en presencia de una sociedad civil con la capacidad de ejercer un rol de control y supervisión del Estado en estos asuntos. De la misma forma, los medios de comunicación, afectan el

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

cambio de las políticas en la medida en que difunden los shock internos que conmueven a la opinión pública y que pueden exigir un cambio en las respuestas públicas. Esto es particularmente importante en el caso de la niñez en cuidado alternativo, donde a nivel mundial se han dado a conocer las condiciones en las que se encuentran miles de niños y niñas en instituciones de protección, promoviendo un movimiento mundial de desintitucionalización.

H3: Las diferencias en el cambio en las políticas públicas para niños y niñas en cuidados alternativos en México y Brasil se explican por la confluencia de intereses de actores públicos (gobierno) y privados (sociedad civil)

La coalición promotora de cambios y opositoras a estos en los contextos estudiados ha estado compuesta por diversos actores pertenecientes a múltiples escenarios (gobierno, parlamento, sociedad civil, academia) sobre el cual en algunas circunstancias han confluído intereses y en otros se han contrapuesto. Estos intereses fundamentalmente hacen referencia a las creencias acerca del rol de la gestión privada realizada históricamente por las instituciones de beneficencia frente a un nuevo paradigma de gestión pública que asume la problemática de niñez sin cuidado parental como objetivo de su política social.

Como se ha demostrado en esta investigación, en gran parte de la región de América Latina, los sectores privados han tenido históricamente un rol protagónico en la protección de la niñez en cuidado alternativo, por lo que los cambios que los Estados han impulsado en este ámbito, necesariamente han implicado negociaciones, nuevos pactos y acuerdos con este sector, representado fuertemente por instituciones religiosas que durante siglos se hicieron cargo de la niñez en “abandono” sin recibir apoyo ni supervisión alguna de los gobiernos.

En el caso de México, por ejemplo, en la actualidad solo un 10% de los alojamientos de Asistencia Social en 2015 pertenecían a instituciones públicas y en Brasil

para 2013 un 41,9% de los Servicios de Acogimiento Institucional de niños eran del gobierno.

H4: Las diferencias en el cambio en las políticas públicas para niños y niñas en cuidados alternativos en México y Brasil se dan en el marco de estructuras de oportunidades definidas por regímenes de política social imperante en los contextos estudiados.

Las coaliciones promotoras de cambios que han adoptado políticas más cercanas al enfoque ofrecido por los estados de bienestar estatal, han generado políticas públicas sobre el cuidado infantil y de apoyo a la convivencia familiar, que favorecieron un cambio en las políticas tradicionales de protección a la infancia, asumiendo la separación del niño/a de su familia debe ser utilizado como último recurso y lo primero que el Estado debe garantizar es la posibilidad de que los padres y madres puedan cuidar de sus hijos/as.

A esta cuestión el MCP denominó la *Estructura de Oportunidades* y como señalé en el capítulo 2 son aquellos aspectos afectarían las características duraderas de una política, al impactar los recursos y compartimientos de las coaliciones. Estos aspectos son el grado de consenso que se requiere para un cambio y la apertura que las coaliciones tienen para la toma de decisiones. Para los autores del MCP los países de América Latina requerirán para el cambio amplio grado de consenso, pero con una participación limitada, vale decir bajo grado de apertura.

En este sentido, y sobre la base del análisis de Franzoni (2007) es que se plantea que cuando existen políticas públicas que atienden aquellas problemáticas que el mercado no cubre, como son las políticas universales de cuidado y convivencia familiar, existirá un mayor grado de consenso y apertura para el cambio de las políticas de cuidado alternativo.

3.2. Alcance temporal y espacial de la investigación.

Los alcances temporales y espaciales de la presente investigación comprenden *tres períodos* en *tres ciudades* de cada uno de los países mencionados, definidos como etapas de implementación de reformas en materia de protección para la infancia en cuidados alternativos por pérdida temporal de cuidado parental, a partir de la firma de la CDN en 1990. Los periodos, de acuerdo a la revisión realizada sobre las fases de implementación que ha tenido la CDN en América Latina, son: a) 1990- 1995, la primera adecuación, b) 2000 a 2005 consolidación de las reformas y c) 2010- 2014 definido como el actual periodo de transformación. Esta distinción se dio a partir de la revisión de la literatura nacional para cada uno de los casos y de las entrevistas en profundidad realizadas a actores participantes del sub – sistema de políticas de infancia en México y Brasil.

A nivel analítico, las comparaciones se realizan en dos niveles (nacional y sub-nacional). Para el análisis sub- nacional se seleccionaron casos de comparación que permitieran encontrar factores explicativos del cambio en las políticas en Brasil y México:

Cuadro 12: Selección de casos de estudio para la comparación

País	Ciudad	Cambio
México	Tabasco	-
	Monterrey	+
	Ciudad de México	-
Brasil	Fortaleza	-
	São Paulo central	+
	Campinas	+

En la comparación de estos casos se responde a la pregunta sobre las diferencias en los cambios de las políticas públicas para niños sin cuidado parental en Brasil y México, el cual toma los valores de cambio (+) o de permanencia (-).

3.3. Sistemas de variables: La variable dependiente del cambio y sus factores explicativos

Cabe comenzar señalando que gran parte de la literatura existente sobre niños en cuidados alternativos por pérdida de cuidado parental define esta variable en su dimensión cuantitativa como la tasa (o número) de niños que están viviendo en instituciones o en sistemas familiares de cuidado alternativo en América Latina.

Ahora bien, para comprender los cambios en las políticas públicas de una manera más integral, es posible analizar las formas alternativas de atención a esos niños, que junto a disposiciones de política (legislativa y administrativa) ofrecen una solución a esta problemática.

De acuerdo con el MCP la variable de cambio en las políticas públicas puede ser operacionalizada en cuatro dimensiones analíticas:

- Cambios en aspectos secundarios: Cambios en la población atendida de niños y niñas atendidos en modalidades alternativas de cuidado.
- Cambios en el núcleo: Cambios en los modelos de atención para la niñez en cuidado alternativo temporalmente privada de cuidado parental (servicios)
- Cambios en el núcleo profundo: Cambios las conceptualizaciones acerca de la naturaleza del problema plasmado en el diseño legislativo de las políticas para la niñez en cuidado alternativo temporalmente privada de cuidado parental.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Cuadro 13: Dimensiones del cambio de políticas públicas para NNA sin cuidado parental¹².

País	Cambios secundario			Cambios en el núcleo			Cambios en el núcleo profundo		
	NNA atendidos			Modelos Alternativos de atención			Cambio legislativo		
	P1	P2	P3	P1	P2	P3	P1	P2	P3
México	N/A	N/A	9.431 niños (2007)	Solo instituciones	Solo instituciones	899 Instituciones (2015)	N/A	2000 LGDN	2014 LDDNNA
			23,700 niños (2013)			1 AF en Nueva León (2012)			
			33.118 niños (2015)						
Brasil	N/A	N/A	19.373 (2003)	Solo instituciones	Campinas (1997)	670 instituciones (2013)	1990 ECA	2004 PNCFC	
			36.929 (2013)			2624 Instituciones (2013)	1993 LOAS	2004 PNAS	
						144 AF en el país		2009 Ley de Adopción	

Esta variable dependiente de investigación, se aborda desde el curso de su acción analizando población atendida (cambios en la focalización de la población), contenidos de la política (cambios en la legislación y diseño de políticas) e instrumentos de gestión (cambios en la oferta de sistemas alternativos de cuidado) que se consideran se deben a diversos factores asociados a intereses de coaliciones que comparten ideas y creencias acerca de dicho cambio o permeancia de la política. Vale decir, la diferencia en los cambios de la política de niñez en cuidado alternativos en México y Brasil se correlaciona con las variables independientes: 1) ideas y creencias de los actores de las coaliciones, 2) factores

¹² P1: 1990- 1995 periodo de primera adecuación, P2: 2000 a 2005 consolidación de las reformas y P3: 2010- 2014 actual periodo de transformación.

N/A: No existe información disponible.

Cambios secundarios: En los dos primeros periodos en México no existe levantamiento de información acerca del número de niños atendidos por pérdida de cuidado parental. La primera medición oficial es de 2007, la segunda de 2013 y la tercera de 2015, todas corresponden al último periodo de estudio (P3). En Brasil tampoco existe información para los dos primeros periodos (P1 y P2) y la primera medición es en 2003 y la segunda en 2013 (todos periodos P3)

Cambios en el núcleo: En el P1 solo existe oferta institucional para México y Brasil, en el P2 esto se mantiene en México y en Brasil se abre el acogimiento, en el P3, existe oferta institucional y se abre el primer Acogimiento Familiar formal en 2012 y en Brasil existe oferta en instituciones y en ámbito familiar en diferentes regiones del país.

Cambios en el núcleo profundo: En México en el P1 no hay cambios legislativos ni de políticas, en Brasil ocurre la aprobación del Estatuto de infancia y adolescencia (ECA), la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) 2014 y la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), en el P2 en México se aprueba la Ley General de Derechos del Niño (LGDN) y en Brasil el Plan Nacional de Convivencia Familiar y Comunitaria (PNCFC) y la Ley de adopción, para el P3 México aprueba una nueva Ley General de Derechos del niño, niña y adolescente y en Brasil no se observan cambios.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

externos estables 3) capacidad de presión de los actores y, 4) cambios en la estructura de oportunidades.

Antes de analizar la correlación de la variable dependiente con las independiente mencionadas, a continuación se muestran como han sucedido los cambios en las políticas públicas para niños y niñas en cuidado alternativo en los aspectos secundarios, del núcleo y del núcleo profundo en Brasil y México, a partir de la combinación entre el análisis de documentación y las entrevista a actores claves.

3.4. Cambios en aspectos secundarios: Cambios en la población atendida de niños y niñas atendidos en modalidades alternativas de cuidado

Recordemos que de acuerdo con el MCP los cambios en los aspectos secundarios de las políticas se refieren a aquellas decisiones instrumentales que son moderadamente fáciles de cambiar y que dan cuenta de aspectos como la puesta en marcha de programas específicos o las decisiones de tipo administrativa y/o presupuestarias para abordar el problema.

En este sentido, vemos que uno de los aspectos más evidentes del cambio en las políticas de cuidado alternativo, ha sido la decisión por parte de los Estados de reducir el número de niños y niñas en instituciones de protección. Sin embargo, resulta importante advertir, que el indicador con respecto al número de niños y niñas en instituciones para evaluar el cambio de política es problemático, ya que la diferencia en los registros se debe, principalmente, a la falta de sistemas de información unificados, pese a esto en ambos casos de estudio, estos registros han ido mejorando en forma sistemática permitiendo que en el último periodo abordado estos se vuelvan comparables.

México:

Solo a partir de la medición de 2015 en México correspondiente al CENSO de INEGI relativo a los Centros Asistenciales, es posible contar con una primera aproximación acerca del número de atenciones en el país. Los otros dos períodos para los cuales se tiene registro (2007 y 2013) corresponden a reportes internos del Sistema Nacional DIF y no son de carácter censal.

Los entrevistados señalaron a este respecto que en el caso de México existe mucho sub-registro de entidades de carácter privado que no reciben ningún tipo de financiamiento o supervisión por parte de las entidades gubernamentales y que se encuentran, solo en la actualidad, en un proceso de registro.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Existe un problema adicional a la fecha en México en relación a la oferta de servicios de cuidado alternativo. De acuerdo con INEGI de los 33 mil 118 niñas, niños y adolescentes registrados en albergues y centros de asistencia social, únicamente el 72.8%, es decir, 24 mil 132 se encuentran en Casas hogar para niñas, niños y adolescentes, mientras que el resto de la población infantil se distribuye entre los restantes 10 tipos de albergues mezclados con adultos en diferentes circunstancias. Esto implica que los informes oficiales acerca de la situación de los niños en instituciones solo refiere a ese 72.8%, lo que deja fuera de todo mecanismo de control y supervisión a unos 8 mil 986 niñas, niños y adolescentes (Comunicación personal en base a información interna de UNICEF México, julio de 2016).

Brasil:

En el caso brasileño se registran oficialmente dos levantamientos nacionales de información solo en los últimos 15 años, uno el 2003 y el otro el 2013. El primero de ellos fue cuestionado por falta de precisión en los registros, porque por ejemplo, no abarcó el cuidado en modalidad de acogimiento familiar sino que solo institucional, por lo que es difícil hacer una comparación con el levantamiento realizado diez años después.

Los entrevistados también realizaron afirmaciones en función del cambio en las causales de ingreso de los niños a cuidados alternativos por pérdida de cuidado parental. En el primer levantamiento (2003) existía un gran número de niños que ingresaba a sistemas de cuidado alternativo debido a carencias materiales (pobreza) de sus familias, dado que esta situación estaba prohibida como causal de ingreso tanto en la legislación nacional como internacional, los esfuerzos se encaminaron hacia desarrollar medidas preventivas, fundamentalmente fortaleciendo políticas de superación de la pobreza para las familias y evitar así la separación de los niños de sus familias por esta razón, por lo que no solo el número de niños ingresando a programas de cuidado alternativo vario sino también las causales de ingresos de éstos, quienes principalmente lo hacían por razones asociadas al maltrato o negligencia parental.

Comparación Brasil y México:

Ahora bien, aclaradas las particularidades anteriormente mencionadas, sostenemos que el dato de población atendida resulta relevante en dos sentidos, el primero de ellos es que si comparamos los dos últimos registros (2015 para México y 2013 para Brasil) en función de la proporción de niños y niñas atendidos en cada uno de los países, podemos observar que la tasa de niños en modalidades de cuidado alternativo es levemente superior en el caso mexicano que en el caso brasileño, 8 niños por cada 10.000 personas menores de 18 años en México y 6 niños por cada 10.000 personas menores de 18 años en Brasil¹³.

En segundo lugar al comparar la cantidad de población atendida con la oferta de instituciones o programas de cuidado alternativo vemos una clara diferencia entre los dos países, porque si bien la cantidad de población atendida no presenta diferencias importantes, si lo hace el número de ofertas que se tiene para dicha población, por lo que se corrobora la existencia en México de macro instituciones, esto es, “centros de alojamiento que albergan una gran cantidad de niños y niñas. Sin embargo, la cantidad de niños alojados no es la única variable que define lo que se considera una gran institución: la relación entre capacidad y población real, y otras condiciones de funcionamiento que laceran los derechos fundamentales de quienes se encuentran internados también son parámetros indicadores de que se está frente a una macro institución” (RELAF, 2014).

Las entrevistas realizadas a actores del subsistema de política indicaban importantes diferencias para ambos casos. Para la sociedad civil brasileña y los agentes del gobierno el interés estaba en ofrecer servicios cada vez más similares a los de un cuidado familiar personalizado. En este sentido las instituciones que más niños atendían no debían superar los 30 casos.

*“No tenemos más orfanatos, se acabó esa cultura de los orfanatos”
(Funcionaria pública Sao Paulo, Brasil. Traducción de la investigadora)*

¹³ Población menor de 18 años en México 2015 es de 42.110.000 (INEGI, 2015) y en Brasil para 2013 fue de 58.867.000.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

En México por su parte, los actores destacaban la necesidad de contar con sistemas de registro de las instituciones que en muchos casos superaban las 80 atenciones, por lo que continuaba prevaleciendo una cultura institucional de cuidado masivo que no había experimentado grandes transformaciones a partir de las legislaciones, pero que se disponía a hacerlo.

Cuadro 14: Resumen cambios secundarios: Diferencias en el Foco de interés en la dimensión población atendida.

País	Brasil	México
Atenciones	6 niños por cada 10.000 personas menores de 18 años	8 niños por cada 10.000 personas menores de 18 años
Foco del cambio	Mejora en los sistemas de información, reducir ingresos por pobreza y ofrecer servicios más familiares	Mejorar los registros de instituciones y diversificar la oferta..

El cambio más significativo en este aspecto es la visibilización de la problemática, dado a que antes de los años 2010 esta población se encontraba fuera de los registros oficiales, sin embargo luego de comenzar a levantar esta información los cambios en el foco de la misma son diferentes para ambos casos.

De acuerdo con esto, podemos afirmar que los cambios en este nivel son secundarios en la medida en que tienen más que nada una base empírica y no cubren todo el subsistema. En otras palabras, representan el cambio en función a la creencia que estaba instaurada durante muchos siglos acerca de que un buen programa de protección de niños en “abandono” era aquel que lograba tener mayor cantidad de niños bajo su cuidado, para pasar ahora a la noción de que una política de cuidado alternativo debe asegurar la institucionalización como último recurso y que estos centros de acogimiento deben ser pequeños y más personalizados en su atención.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Este aspecto ha sido el más fácil de cambiar en los países, existiendo un fuerte consenso derivado de la gran cantidad de información técnica y evidencia empírica sobre los efectos nocivos de la internación, expuesto en el capítulo 1 de la presente investigación.

3.5. Cambios en el núcleo de la política: La oferta de Cuidado Alternativo.

Los cambios en los aspectos del núcleo de la política se refiere al segundo nivel de la estructura jerárquica de creencias expuesta por el MCP. En este nivel se ponen en juego las posiciones fundamentales acerca de cuestiones como: la seriedad del problema, la distribución adecuada entre lo público y lo privado, los métodos de financiamiento, el rol de la sociedad en la resolución del problema (ver Cuadro 6). En este nivel las creencias son difíciles de cambiar pero pueden ocurrir, sobre todo en lo que se refiere a los tipos de respuesta pública dados al problema.

En el caso de los cambios en las políticas de cuidado alternativo en Brasil y México a partir del año 1990, se pueden dividir en dos grandes tipos: las de carácter institucional y las de carácter familiar- comunitaria. No se trata tan solo de disminuir el número de niños en instituciones, en este nivel se suponen cambios acerca de dónde debiesen estar esos niños/as y cuál es el rol del Estado para que dicho cambio se produzca.

Desde este punto de vista tanto las cifras oficiales relativas a la oferta de servicio como desde lo señalado por los actores entrevistados indican que en ambos casos se observan importantes diferencias:

México:

En el caso de México existe solo una modalidad de cuidado alternativo oficial en la actualidad y es la de los centros institucionales, a pesar de que la última modificación legal está impulsando la creación de nuevas modalidades. El caso del estado de Nuevo León es el

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

único que registra una modalidad alternativa a la institucionalización y surge como un acuerdo en el año 2012 entre el gobierno estatal y la ONG Back2back, sin embargo con muchas dificultades de implementación debido a que la legislación de ese entonces no contemplaba otras modalidades de cuidado alternativo, como el acogimiento familiar, lo que implicó cambios en la legislación interna del Estado que finalmente coincidió con la nueva ley de protección de 2014, la cual permite y reconoce la Familia de Acogida como una modalidad de Cuidado Alternativo. En la actualidad todos los estados del país se encuentran en proceso de generación de estas alternativas de acogimiento en modelos pilotos.

Las entrevistas realizadas a los protagonistas de este proceso indicaban que existía, y aún persisten, desconfianza hacia modelos de cuidado alternativo que no fueran de tipo institucional y que la interpretación literal de la legislación, unida a una débil y en algunos casos inexistentes, sociedad civil exigiendo cambios, perpetuaban el uso de un único modelo de atención, las instituciones.

“El programa esperanza comenzó con promover el Foster Care como una idea extranjera, al llegar con esa idea nos dimos cuenta que era demasiado choque con el gobierno, el DIF y la supervisión que tenían” (Directora de programa Familia de Acogida, Monterrey, México).

En un comienzo, las organizaciones de la sociedad civil, en especial la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) actúa como un denunciante acerca de las dificultades que presenta la Norma Oficial Mexicana del año 2000, respecto a la calidad de atención de los centros de acogida institucional, centrada más en los aspectos materiales de los establecimientos que en la necesidad de observar el tipo de atención e impacto de la internación en los niños, niñas y adolescentes (REDIM, 2005 en Informe Alternativo a Comité de Derechos del Niño).

De acuerdo con el análisis realizado por Unicef México a partir del Censo (2016), en la Ciudad de México reside 8.82% de todas las niñas, niños y adolescentes en albergues

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

de asistencia social¹⁴ del país, siendo la tercera entidad del país con más NNA albergados por debajo de Baja California (12.45%) y Jalisco (8.92%).

Tabasco, que pertenece a la región sur del país, destaca por tener la menor cantidad de niños en centros en todo el país, sin embargo todo el sistema de cuidado alternativo es realizado en oferta institucional, distribuidos de la siguiente forma:

Cuadro 15: Programas residenciales Tabasco.

Programa	Población objetivo	Vigentes
Albergue temporal	Colocación temporal, diagnostico	61
Casa Hogar	Colocación a largo plazo	22
Centro de atención CAIMA	Niños en situación de calle	10
Centro de atención CAM	Mujeres maltratadas, adolescentes embarazadas	34
Módulo migrantes	Niños migrantes no acompañados	26

Fuente: Maestral, 2015.

En Monterrey, Nuevo León, existe desde 2012 el primer y único programa de Acogimiento Familiar en México creado por un estado. Actualmente existen 28 niños en esta modalidad de acogimiento y 1481 en instituciones, distribuidos de la siguiente forma:

Cuadro 16: Tipo de institución Monterrey

Institución	Número de NNA
Capulllos (pública)	273
Albergue Fabriles (pública)	18
Albergues rurales (pública)	355
Instituciones privadas	835

Fuente: DIF Nueva León. 2016.

Existen 37 centros de asistencia social privados de los cuales 35 corresponden a entidades religiosas. El programa de acogimiento familiar funciona como una alianza público – privada.

¹⁴ El CAAS registró 11 tipos de albergues de asistencia social, 1) Casa hogar para NNA, 2) Casa hogar para adultos mayores con trastornos mentales o con discapacidad mental, 3) Albergue para indígenas, 4) Albergue para migrantes, 5) Albergue para mujeres, 6) Albergue para personas en situación de calle, 7) Centro de rehabilitación para personas con adicciones, 8) Hospital para personas 9) Hospital o residencia para personas con enfermedades incurables o terminales, 10) Otra clase de albergue para población vulnerable, y 11) Refugio para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Brasil:

En Brasil el acogimiento familiar era realizado informalmente hasta el año 1990 y con el cambio de legislación de la infancia en el país se vuelve una modalidad formal de cuidado alternativo e incluso prioritaria en comparación con la institucionalización en centros asistenciales. Con la aprobación de la *Política Nacional de Asistencia Social* (PNAS/2004) el Acogimiento Familiar es asumido como una política pública y pasa a ser regulado para todo el país.

Con la aprobación de las Orientaciones Técnicas para los Servicios de Acogimiento en 2009 se tipifican las modalidades de cuidado alternativo en: Abrigo Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem; Residência Inclusiva y Familia Acogedora. (Brasil, 2009)¹⁵.

En el año 2010 un levantamiento nacional de niños y adolescentes en servicios de acogimiento (Claves/Fiocruz¹⁶-2010), publicado en 2013, identifica 144 servicios de Acogimiento Familiar en todo el país. En acogimiento institucional se encontraban 36.929 niños y adolescentes y en familia acogedora 932. De acuerdo con este levantamiento, en la región centro – oeste, existían 6 servicios y 31 niños/as acogidos, en las región Nordeste, siete servicios y 29 niños/as, en la región Norte, 5 servicios y 7 niños, en la región sudeste, 39 servicios y 373 niños atendidos, en la región sur 87 servicios y 492 niños (Valente, 2013: 81).

La región del Sudeste del país concentra el 54% de los servicios, las regiones Centro- Oeste y Norte son las que presentan un menor número de unidades, respectivamente, 6,9% y 3,7%. La región Sur concentra el 13,2%, de niños acogidos en el país, con 25,3% de las unidades nacionales y la región Nordeste, engloba a un 30,7% de los niños en un número reducido de unidades (10,1%) (IPEA, 2013).

¹⁵ Cada una de estas modalidades es definido en el capítulo referente a Brasil.

¹⁶ Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde

Los estados de São Paulo y Minas Gerais son los que concentran el mayor número de niños acogidos, en Sao Pulo se registran 13.144, representando una tasa de 114,8 por cada 100.000 habitantes de la misma edad (IPEA, 2013).

El municipio de Campinas que también pertenece al Estado de Sao Paulo, posee dos servicios de acogimiento familiar y 20 institucional, distribuidos así: 2 Casas de Passagem, 9 abrigos, siendo dos especializados y 9 Casas Lares. La capacidad de atención es de 35 en acogimiento familiar y de 446 en institucional (Celho et.al., 2009: 6).

Cabe recordar que el proyecto SAPECA (Serviço Alternativo de Proteção Especial à Criança e ao Adolescente), del Municipio de Campina es el servicio público de acogimiento familiar más antiguo del país, creado en 1996 por el CMDCA y desde el año 2000 ejecutado como política pública en la ciudad. Solo en el año 2012, sin embargo, se reconoce como una institución formal con la ley Municipal 14.253/2012 (CNMP, 2013: 17).

En la ciudad de Fortaleza, ubicada en la región nordeste del país, un estudio realizado por GT Municipal Pró-Convivência Familiar e Comunitaria señaló que en la localidad existen 28 instituciones que ofrecen servicios de acogimiento (2009/2010): 15 instituciones pequeños, 5 casas lares, 1 república, 1 casa de passagem, 1 república e abrigo de pequeño porte, 5 indeterminados, no existiendo oferta de acogimiento familiar. Sobre el perfil de atendidos, el estudio señaló que 12 atienden ambos sexos, 9 solo femenino, 6 de sexo masculino y 1 no responde. El universo estudiado afirma que en 18 de las instituciones el tiempo de permanencia es indeterminado (COMDICA & CMAS, 2010: 27).

Brasil y México

En ambos casos, para México y Brasil, podemos decir que el proceso de cambio en las modalidades de cuidado alternativo no se han dado de manera homogénea para todo el

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

país, existiendo algunas diferencias importantes por regiones y aunque en México ese proceso ha sido más lento, Nuevo León significó un ejemplo para todo el país sobre la posibilidad real de diversificar las ofertas de cuidado alternativo. Sin embargo, no es hasta el cambio legislativo ocurrido a finales de 2014 que el cambio en las modalidades de atención comienza a ser una preocupación central de la política pública.

La oferta institucional sigue predominando en México y el cambio se dirige hacia la creación y formalización de otro sistema de cuidado alternativo, el acogimiento familiar, produciendo una doble modalidad de atención. Brasil por su parte, ha reducido la oferta institucional y ha favorecido otros modelos de cuidado alternativo no institucional, que ofrecen una gama más amplia de servicios que en el caso mexicano.

Cuadro 17: Síntesis comparado de las modalidades de cuidado alternativo

México	Brasil
Instituciones de protección, Acogimiento familiar, Padrinos.	Abrigo Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem; Residência Inclusiva y Família Acogedora

Estos cambios pueden ser concebidos como cambios del núcleo en la medida en que afectan un componente empírico sustancial, la creación, de alternativas al acogimiento residencial. En otras palabras, implicará redefinir todo el subsistema de las políticas, generar nuevas orientaciones sobre cómo resolver la problemática e identificar nuevos grupos como actores de la política de cuidado alternativo.

3.6. Cambios en el núcleo profundo: Los cambios legislativos y en el diseño de políticas para la infancia en Cuidado Alternativo.

Finalmente los cambios pueden darse en un nivel ontológico que el MCP concibe como el núcleo de las política y que son aquellos más difíciles de cambiar ya que implican un replanteamiento acerca de los axiomas normativos fundamentales. Hemos puesto acá los cambios legislativos, no porque por si solo representen un cambio profundo, sino que los debates en torno a estos cambios legislativos, pueden dar cuenta de los cambios en las ideologías, creencias y concepciones más arraigadas acerca de los aspectos referente al cuidado de los hijos, la noción sobre las capacidades de las familias y el rol intervencionista del Estado.

Este aspecto es profundizado en el capítulo 6 de la presente investigación y mientras que en esta sección se expone la trayectoria de este cambio, para establecer las principales diferencias en los casos estudiados.

México:

En el caso mexicano los cambios legislativos se han percibido como lentos, dado que el primer cambio importante ocurre en el año 2000, a 10 años de la firma de la CDN, con la aprobación de la primera Ley General de Protección de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes (LPDNNA), presentado por las diputadas Marta Laura Carranza Aguayo, Patricia Espinosa Torres y Angélica de la Peña Gómez, de los grupos parlamentarios de los partidos: Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

En la discusión parlamentaria se observó que varios actores identificados por los diputados proponentes habían participado de la promoción de esta ley. Se menciona a los organismos internacionales, centros de investigación, organismos no gubernamentales e instancias de gobierno. Sin embargo en el proceso de discusión la mayor parte de las menciones hace referencia a la opinión de UNICEF en función a los niños y niñas

infractores de ley (Debate Parlamentario, 17 abril 2000), lo que deja entrever la influencia de ese organismo internacional en las políticas locales.

En dicha ley se hace una clara mención al derecho de los niños a vivir en familia y también se amplía la noción de cuidado alternativo en la medida en que el niño o niña haya sido separado de su familia (México, 2000):

Artículo 25. Las autoridades establecerán las normas y los mecanismos necesarios, a fin de que, siempre que una niña, un niño, una o un adolescente se vean privados de su familia de origen, se procure su reencuentro con ella. Asimismo, se tendrá como prioritaria la necesidad de que niñas, niños y adolescentes, cuyos padres estén separados éstos tengan derecho a convivir o mantener relaciones personales y trato directo con ambos, salvo que de conformidad con la ley, la autoridad determine que ello es contrario al interés superior del niño.

Artículo 26. 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 encuentre bajo la tutela de éste, se les brindarán los cuidados especiales que requiera en su situación de desamparo familiar. Las normas establecerán las disposiciones necesarias para que se logre que quienes lo requieran, ejerzan plenamente el derecho a que se refiere este capítulo, mediante:

- A. La adopción, preferentemente la adopción plena.
- B. La participación de familias sustitutas y
- C. A falta de las anteriores, se recurrirá a las instituciones de asistencia pública o privada o se crearán centros asistenciales para este fin

Este proyecto de ley fue rápidamente aprobado en la cámara de Diputados después de su presentación, con 421 votos a favor, sin votos en contra y 12 abstenciones, todas por

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

parte del PAN¹⁷. Esta ley fue finalmente aprobada y publicada el 29 de mayo de 2000, solo un mes después de ser presentada y el comportamiento parlamentario fue el siguiente:

Cuadro 18: Votación proyecto de ley para la protección de los niños y adolescentes. 27/04/2000

Votos	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVEM	Indep.
Favor	421	211	104	91	10	2	3
Contra	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	12	0	0	12	0	0	0
Quórum*	2	0	1	1	0	0	0
Ausente	65	34	11	13	2	3	2
Total	500	245	116	117	12	5	5

*Pasó lista de asistencia y no votó

Fuente: Gaceta Parlamentaria. LVII Legislatura Cámara de Diputados. México, DF.

Sin embargo esta legislación durante su implementación fue duramente criticada tanto por el Comité de Derechos del Niños de las Naciones Unidas como por la sociedad civil mexicana, principalmente a través de la REDIM, por su falta de aplicabilidad y dispersión en cada una de las entidades federativas. A pesar de que a partir de su aprobación los estados aprobaron leyes locales, se sostiene que no fueron realizadas suficientes reformas a los códigos, procedimientos y modificaciones a los estatutos normativos del DIF en todos los niveles de ejecución (Federal, Estatal y Municipal) (Gómez de la Plata, 2016: 58), lo que se puede observar por ejemplo en el caso de Nuevo León, donde todavía en el 2014 la legislación estatal no contemplaba la posibilidad de familias “sustitutas” como hasta entonces era llamada esta modalidad.

Este primer marco jurídico, que se consideró un gran avance, desde sus inicios fue polémico por la falta de mecanismos de efectivización de derechos. El Comité de los Derechos del Niño (2006) manifestó en ese entonces su preocupación frente al hecho de que “la aplicación de las leyes sea tan compleja debido a la estructura federal del Estado Parte, lo cual da lugar a que las nuevas leyes no se lleguen a aplicar debidamente en los distintos Estados. El Comité enfatizaba la necesidad de adoptar las medidas necesarias para

¹⁷ Partido Acción Nacional cercano ideológicamente a la derecha mexicana.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

armonizar las leyes federales y estatales con la Convención y las normas internacionales pertinentes, a fin de asegurar su aplicación efectiva y que todos los estados aplicarán, como cuestión prioritaria, las reformas administrativas institucionales necesarias (Comité 2006, México. Parf.7 en Morlachetti, 2013: 31).

A partir de las recomendaciones de los organismos internacionales, la sociedad civil mexicana comienza a movilizarse en función de la generación de una nueva legislación, que diera más congruencia y mayor aplicabilidad de los principios derivados de la CDN en la realidad mexicana.

La nueva iniciativa legal es presentada en el senado el 28 de octubre de 2014, recibida por la cámara de diputados, como una iniciativa con carácter de preferente enviada por el Ejecutivo Federal. Esta ley había sido un compromiso presidencial y gran parte de la responsabilidad de su discusión y redacción estuvo en manos de grupos de la sociedad civil. Sin embargo los sujetos entrevistados de estos grupos aseguraron que en un comienzo se abrió un proceso participativo y de dialogo, el cual se fue cerrando a medida en que se acercaba la redacción final de la ley, haciendo que prácticamente, no se tuviera participación en el documento final enviado al parlamento por el ejecutivo, lo que generó una ruptura entre los grupos que habían participado en un comienzo y los miembros del gobierno.

“En México los políticos tienen en su ADN que las ONG son adversarias, salvo que estén cooptadas, sin importar que sean de izquierda o de derecha. Ese método está establecido de tal manera que unos tienen acuerdos específicos con ciertos albergues y otros no” (Director programa sociedad civil, cuidado de México)

Esta ley, además de proponer un sistema de protección garantista que define con mayor claridad que la legislación anterior las obligaciones de las autoridades federales, las entidades federativas y municipales, a la vez que cuenta con un capítulo completo destinado al desarrollo del “derecho a vivir en familia”.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

La ley general obliga a estas instituciones a ejecutar las medidas de protección especial bajo la coordinación de la Procuraduría de Protección. Su articulación ordenada garantizará que las medidas de protección especial se desarrollen de manera complementaria, colaborativa y efectiva en la restitución de derechos. Sin embargo el gran problema que ha presentado a la fecha esta legislación es la falta de asignación presupuestaria, lo que impide para muchos estados cumplir con las exigencias de la ley, debiendo solicitar ayuda a la cooperación internacional.

Un ejemplo de la falta de coordinación entre los estados y las autoridades a nivel nacional, en relación a los cambios en las política y leyes de la población en cuidado alternativo es que previo a la redacción de la nueva Ley de Protección (2014) y con el objeto de atender la falta de claridad acerca de las Modalidades de Cuidado Alternativo, el Distrito Federal había redactado una Ley de Cuidados Alternativos que pese a que se presentó mucho antes que la ley nacional, fue aprobada unos meses después. Algo similar ocurrió en el estado de Nuevo León, en el cual también habían presentado una modificación a la legislación estadual antes de la ley nacional de protección, pero que sin embargo no es publicado sino hasta el 27 de noviembre del 2015, y los artículos del código civil fueron adicionados en mayo del 2015.

Brasil

El caso de Brasil se caracteriza por cambios más rápidos, en la medida que ya pueden visualizarse a inicio de los años 90 con la promulgación de la Ley 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)) en el cual quedaba establecido el derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los niños y adolescentes.

En 1988 se creó el Foro Nacional Permanente de las Entidades No Gubernamentales de los Derechos de Niños y Adolescentes (Fórum DCA, por sus siglas en portugués). En 1989 con la aprobación de la CDN el Foro DCA presiona fuertemente para

incorporar en la Constitución de los estados y en las leyes orgánicas los derechos de los adolescentes y niños del país.

Cuando Brasil adopta la CDN en 1990 el foro realiza acciones de movilización política en conjunto con el Congreso Nacional y la sociedad, lo que resulta en la promulgación del ECA, que deroga el Código de Menores (Ley Federal 8.069 de 13 de julio).

Esas transformaciones constituyeron para muchos actores de la sociedad civil un intento de re-direccionar la cultura secular de institucionalización de niños pobres en Brasil, sobre todo en los sistemas penitenciarios. Los actores entrevistados señalaron que este periodo lo recuerda el país como un momento muy agitado en el escenario político, donde en todos los sectores se debatía acerca de los derechos de las personas. Las organizaciones como las Pastoris do Menor, las ONG'S, la Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) y la Comissão dos Direitos Humanos, se reconocen como actores claves que se organizaron con el objetivo de legitimar los derechos de la infancia y de la juventud y denunciar la violencia que estos grupos sufrían cuando eran excluidos de la sociedad.

“En Brasil tenemos una sociedad tremendamente desigual, las cuestiones de la política social son dramáticas, coincidió con la época de la dictadura militar de los años 60-70, hubo una movilización muy grande y ahí yo creo que una característica nuestra, tal vez fue una coincidencia, que se sumó la energía contra la dictadura y por los derechos civiles, con la urbanización fuerte que generó periferias de ciudades sin ningún beneficio urbano, sin transporte, sin agua, entonces tal vez esa coincidencia fue importante, pero yo creo que cada país tiene sus momentos” (Académica brasileira, estudiante de los movimiento sociales de infancia, Sao Paulo, Brasil)

Los movimientos de la infancia consiguen una importante victoria en la reforma constitucional a través de la aprobación del art. 227 en el que se establece que los niños/as y adolescentes son prioridad absoluta y la responsabilidad de su protección es compartida entre la familia, la sociedad y el Estado:

“Es deber de la familia, la sociedad y el Estado asegurar que los niños, niñas y adolescentes, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, la salud, la alimentación, la

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

educación, el ocio, la profesionalización, la cultura, la dignidad, el respeto, la libertad y la convivencia familiar y comunitaria, además de ponerlo a salvo de todas las formas de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y presión (Brasil, 1988)

Es a partir de este artículo que las organizaciones logran aprobar el Estatuto da de infancia y adolescencia (ECA por sus siglas en portugués) en 1990 y posteriormente, en 1993, se aprueba la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS).

Con esta ley, la Asistencia Social se convierte en un derecho ciudadano y un deber del Estado el garantizar, a través de su política pública, la seguridad social. Con el objeto de materializar esta ley, en 2004 se aprueba la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) (MDS, 2004). En ese mismo año el presidente Lula da Silva establece como prioridad nacional de política de Estado “El Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de los niños y adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria” (PNCFC). Este plan fue presentado al Consejo Nacional de Asistencia Social (Cnas) y al Consejo Nacional de Derechos de los niños y adolescentes (Conanda) y sometido a un proceso de Consulta Pública¹⁸, en donde participarían diversos sectores de todo el país (Gonçalves & Pires, 2013: 41)

Cabe mencionar, que en agosto de 2002 se había realizado el “Coloquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos”, en el que participaron desde las Secretarías Estaduales de Asistencia social a diversas entidades no gubernamentales, en la cual se debatió la necesidad de contar con información más sistemática acerca de la situación de los niños en instituciones en Brasil (Conanda, 2006: 16).

¹⁸ Las consultas públicas en Brasil son procesos democráticos que tienen como objeto la construcción conjunta de políticas públicas entre gobierno y sociedad.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Todo este proceso de cambios y nuevas legislaciones se da en forma paralela al movimiento internacional liderado por el Comité de Derechos de los Niños de Naciones Unidas que debatía sobre la necesidad de generar mecanismos de protección de derecho a los niños privados de cuidado parental y que generó recomendaciones en 2004 y 2005 y finalmente en 2009 termina materializándose en una normativa internacional llamada “Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades de Cuidado Alternativo”.

La última reforma legislativa que implica impactos en las modalidades de cuidado alternativo, es la Ley 12.010 de 2009 que se conoce como Ley de Adopción y que define los Servicios de Acogimiento en Familia Acogedora lo que implica la inclusión de un nuevo artículo en ECA (art. 90 do ECA). Para la sociedad civil esta definición es clave para impulsar masivamente el acogimiento debido que se reconoce y define el acogimiento y los diferentes tipos y requisitos de funcionamiento.

Hoy en día un grupo de organizaciones participa de un grupo que es llamado “cuida bien de mí” y que tiene como objetivo difundir la cultura de bien cuidar para todos los lugares. Se trata de una versión brasileña de una campaña internacional liderada por Aldea SOS, lo que da cuenta que en el país se siguen debatiendo a la par con la comunidad internacional los grandes temas acerca de los paradigmas de cuidado y la relación que el Estado debe tener con las familias.

“Toda mi formación fue psicoanalista, pero ahora voy a tener que estudiar la neuropsicología, porque ella me está diciendo que la infancia es de otra manera y ahora, creo que tenemos que estudiar quienes son” (Funcionaria pública, Sao Paulo, Brasil. Traducido por la investigadora)

Brasil y México

Las diferencias más significativas en los cambios legislativos y en política pública en la materia en Brasil y México corresponden a: 1) la temporalidad de las modificaciones,

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

vale decir los momentos en que se generan nuevos cuerpos legales, 2) los actores impulsores de dichos cambios, la multiplicidad de actores o actores tradicionales y 3) el impacto que dichas legislaciones han tenido en los cambios de políticas públicas.

Cuadro 19: Resumen comparado de los cambios legislativos.

Procesos legislativos	Años	Actores	Impactos
México	2000 2014	Gobierno REDIM	Se generó una primera ley de protección que tuvo escasa aplicabilidad en los Estados por lo que el 2014 es creada una nueva ley que se encuentra en proceso de implementación.
Brasil	1990 1993 2004 2009	Pastoral del Menor, las ONG'S, la Orden de los Abogados de Brasil (OAB) y la Comisión dos Derechos Humanos. Conanda Cnas Gobierno PT	El primer movimiento social que provenía de 1988 genero cambios importantes en la creación de un código civil especial para la infancia, donde se establece el derecho de los niños a la convivencia familiar y comunitaria. Los siguientes cambios han sido una alianza entre el gobierno y la sociedad civil con amplios espacios de participación.

Todos estos cambios legislativos mostrados en esta sección implicaron arduos debates parlamentarios entre las diferentes coaliciones políticas, que representaban formas de pensamientos divergentes en relación a aspectos fundamentales sobre los derechos de la niñez en general y los derechos de los niños y niñas en cuidado alternativo en particular. Como se señaló estos debates son analizados en el capítulo 6 de la presente investigación.

3.7. Condiciones causales que explican el cambio en las Políticas Públicas

Una vez que se ha definido parte de las diferencias que existen en la variable dependiente, *el cambio en las políticas públicas* para la niñez sin cuidado parental en

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

México y Brasil cabe preguntarse ahora, desde el Marco de las Coaliciones Promotoras, *¿Qué factores explican las deferencias en el cambio en de las políticas públicas para la niñez en cuidado alternativo por pérdida de cuidado parental en México y Brasil?*

Partiremos señalando que no resulta posible, dada la diversidad interna de los dos casos seleccionados, comparar los factores explicativos como un todo homogéneo, ya que como se dio cuenta en el apartado anterior, los cambios de México y Brasil han ocurrido no solo de manera diferente entre sí, sino que en ambos casos a nivel sub-nacional también se presentan divergencias, por lo que se seleccionaron 3 ciudades en cada uno de los países que permitan la comparación interna y externa.

Dicho esto, para el análisis del cambio en las políticas públicas de niños sin cuidado parental se utiliza el abordaje metodológico Qualitative Comparative Analysis (QCA), desarrollado por Charlen Ragin a finales de 1980 en investigaciones de sociología histórica. El uso de este método busca es determinar el carácter de las diferentes causas que explican una variable dependiente en contextos comparados (Rihoux, Ragin, 2009: 8).

La estrategia clásica que se utiliza para determinar la muestra en un estudio comparativo es la selección de casos paradigmáticos del fenómeno que se desea explicar. Esta estrategia recibió el nombre de método de similitud por John Stuart Mill a mediados del siglo XIX. Por su parte, Adam Przeworski y Henry Teune (1970) llamaron a esta estrategia como el diseño basado en los casos más diferentes. Esta diferencia de nombre se debe a que Mill destacaba que los casos elegidos deben coincidir en su resultado (y si la hipótesis es correcta, en el comportamiento de la principal variable independiente), mientras que Pzeworski y Teune destacaban la necesidad de seleccionar casos que—más allá de su similitud en cuanto al resultado—fuesen muy diferentes con respecto a las variables de control (Pérez Liñán, 2007: 8).

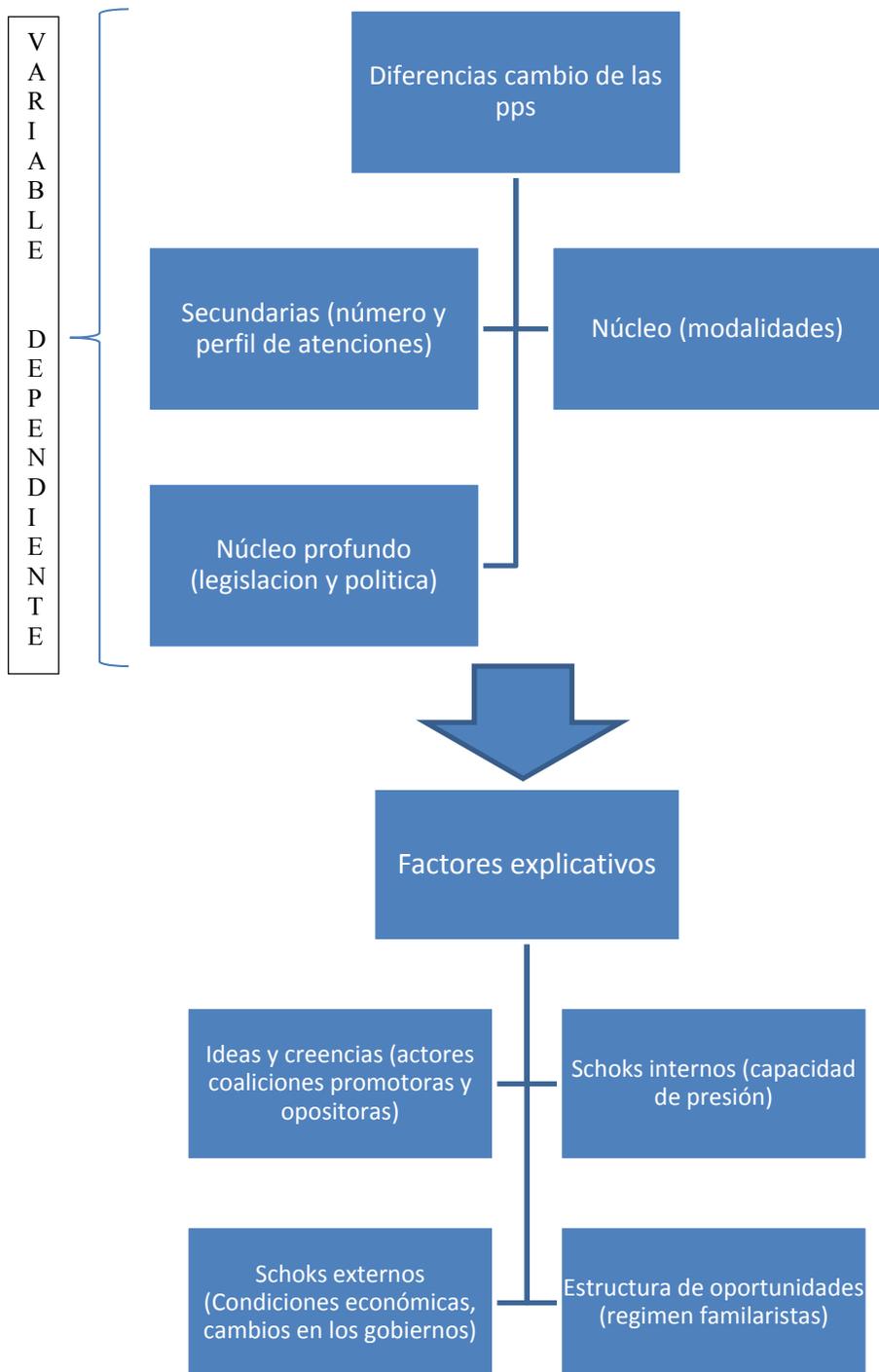
Una de las críticas más recurrentes dirigidas a este método, refiere a la introducción de sesgo en la selección de casos (Collier, Mahoney y Seawright 2004; Geddes 2003), por

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

lo que para superar este problema, los críticos impulsaron el uso de lo que Mill denominó como método de diferencia, en donde el investigador selecciona casos positivos y negativos, lo que permite observar variación en la variable dependiente. A este mismo método Prezeworski y Teune lo llaman diseño de los casos más similares, dado que lo que busca es eliminar hipótesis alternativas, a partir de asumir que si una variable está presente en todos los casos, negativos y positivos, es mayor la capacidad de eliminar estas variables como explicaciones plausibles (Pérez Liñán, 2007: 11).

Recordemos que las hipótesis planteadas al inicio de este capítulo plantean la existencia de cinco variables que en su conjunto explican el problema planteado, estas son:

Diagrama 2: resumen del sistema de variables del cambio:



3.7.1. Shock externos

Esta investigación sobre la base de la propuesta teórica de Sabatier en el Marco de las Coaliciones Promotoras asume que existen factores externos al subsistema de las políticas que pueden afectar los cambios en estas mismas. Específicamente la hipótesis 5 planteada por el marco¹⁹ sostiene:

Hipótesis 5. (De 1997). Perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones de gobierno del sistema total, o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa necesaria, pero no suficiente del cambio en los atributos del núcleo de una política de un programa de acción gubernamental.

Los cambios en las condiciones socioeconómicas pueden afectar al subsistema de políticas en la medida en que pueden socavar las asunciones causales existentes o alterando los apoyos políticos de las coaliciones promotoras. En este sentido se observa que mucha de la literatura acerca del cumplimiento de tratados internacionales considera la capacidad de los estados de contar con recursos económicos para promover más rápidamente el cambio en sus sistemas legislativos y políticos. Sin embargo la revisión de las políticas de cuidado alternativo en América Latina, muestra un efecto muy diferenciado respecto al impacto que tiene el nivel de desarrollo económico de un país con las políticas de infancia y algo similar es posible ver a nivel sub nacional en México y Brasil.

Como se dio cuenta en el capítulo 2 correspondiente al marco teórico de la presente investigación, en el caso de la infancia en sistemas de cuidado alternativo ha existido siempre una importante relación con los indicadores de pobreza infantil. Tradicionalmente los niños y niñas que se registran en instituciones de protección provienen de familias de contextos socioeconómicos empobrecidos y en aquellas ciudades más empobrecidas las

¹⁹ Estas hipótesis fueron expuestas en el capítulo 2 de la presente investigación.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

políticas han permanecido más estables, en cambio en contextos más ricos económicamente las políticas han experimentado mayores cambios.

Dado lo anterior, utilizamos los indicadores nacionales en cada uno de los casos y establecemos como *pobres*, aquellas ciudades que pertenecen a estados que superan el porcentaje nacional de pobreza y como *no pobres* aquellas que están bajo ese promedio.

Cuadro 20: Comparación de la población en situación de pobreza y extrema pobreza en los casos de estudios

Caso	Pobres	Extrema pobreza
Años	2010	2010
México	46.1%	11.3%
Nuevo León	21%	1.8%
Tabasco	57.1%	13.6%
Ciudad de México	28.5%	2.2%
Brasil	15.2%	6.62%
San Pablo*	4.66%	1.16%
Ceará**	30.32%	14.69%

Fuente México: CONEVAL con base MCS- ENGH 2010, Brasil: Atlas de Desenvolvimento Humano en Brasil, consultados ambos 17 de septiembre de 2016.

*El Estado de San Pablo comprende las ciudades de San Pablo y Campinas

**El Estado de Ceará es el lugar donde se encuentra Fortaleza.

De acuerdo con estos datos podemos decir que en el caso de México que presenta para el 2010 (año que permite la comparación con Brasil) un promedio nacional de **46,1% de personas pobres y 11.3% en extrema pobreza**, los estados de Nuevo León y Ciudad de México se presentarían como *no pobres*, al presentar un porcentaje respectivamente de 21% y 28, 5% de pobreza y de 1,8% y 2,2% de indigencia, mientras que el estado de Tabasco (57,1% de pobreza y 13,6% de indigencia) se encuentra por encima de dicho promedio nacional para todos los períodos, por lo que se considera un estado *pobre*.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

En los casos de Brasil por su parte la pobreza nacional fue para el período de 2010 de 15,2% y de 6,62% de indigencia, estando el Estado de San Pablo muy por debajo de dicho promedio, considerándose estado *no pobre* con 4,66% de pobreza y 1,16% y extrema pobreza. Mientras que el Estado de Ceará, donde se ubica Fortaleza se encuentra encima de dicho promedio nacional, considerándose uno de los estados más *pobres* del país con 14,69% de pobreza y 7,3% de indigencia.

En términos de los cambios que se han producido en estos casos podríamos afirmar entonces que en los lugares donde la pobreza local supera a la nacional, como es el caso de Tabasco en México y Ceará (Fortaleza) en Brasil es donde también la política para niños sin cuidado parental ha experimentado menores cambios, por lo que esta variable, operacionalizada como estado pobre y no pobre hemos de incluirla en el modelo QCA.

Un segundo factor externo que la propuesta del Marco de las Coaliciones promotoras plantea es que en la medida que existe menor alternancia en las coaliciones gobernantes, menor será la probabilidad de que una política experimente cambios, específicamente propone lo siguiente:

Hipótesis 4. (Revisada en 1993). Los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica no serán significativamente revisados mientras la coalición de causa que inició el programa permanezca en el poder en esa jurisdicción, excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior.

Los cambios en la coalición gobernante de determinado nivel de gobierno se refiere a los cambios electorales importantes, puesto que se considera que requiere que la misma coalición controle el poder ejecutivo y las cámaras parlamentarias. Sabatier piensa que “tales cambios en la coalición gobernante del sistema son bastante raros. Cambios más limitados son más comunes, pero también sus efectos son menores” (Sabatier, 1993: 22). En ese sentido, América Latina se caracteriza por tener cambios en sus coaliciones

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

gobernantes, muy similares entre los países. Tanto es así que cuando se firma la CDN la gran parte de los países de la región se encontraba poniendo término a un gran período marcado por dictaduras militares y dando paso a una transición democrática que ha sido cíclica en relación a las coaliciones que han ido gobernando desde entonces, alternando gobiernos de centro, de izquierda y de derecha en casi todos los países de la región, durante los últimos 25 años.

México desde el año 1990, momento en se firma la CDN, ha experimentados cambios menores en las coaliciones de gobiernos, todos en un contexto de estabilidad democrática, pero en el que se visualiza claramente duopolios políticos que se han mantenido en el poder a lo largo de los últimos 25 años.

En el primer período México no experimentó cambios en su coalición presidencial, siendo el Partido Revolucionario Institucional (en adelante PRI) el que gobernó todo el período comprendido entre 1990 hasta el año 2000.

Para el caso de Brasil la situación durante esos años fue mucho más dinámica, en la medida en que sale del poder un gobierno fuertemente vinculado a procesos de corrupción, el de Collor de Mello (1990-1992) del Partido da Reconstrução Nacional, Partido de la Reconstrucción Nacional en español y comienza el período de Henrique Cardoso del Partido de la Social Democracia brasileña (1993- 2003).

A inicios del nuevo siglo, en México gana la presidencia Vicente Fox en México (2000-2006), lo que implica un cambio en la coalición gobernante del país y que se mantiene en el siguiente período con la elección de Felipe Calderón (2006-2012). Brasil por su parte se continua con un giro hacia la izquierda con el triunfo del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) Partido de los Trabajadores (PT).

El último período gubernamental vuelve a implicar cambios en las coaliciones de gobierno en México, el PRI recupera el gobierno con la elección del actual presidente

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Enrique Peña Nieto y en Brasil continua gobernando el PT con el actual gobierno de Dilma Rousseff que ha sido suspendido por *impeachment*, a partir de una acusación de alteración de cifras fiscales en contra de la actual mandataria, y que ha llevado lo que algunos consideran un golpe de estado en el país.

Estos cambios de gobierno afectaron ciertamente las orientaciones de las políticas públicas para la infancia y las familias, los cuales hemos resumido en el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 21: Coaliciones gobernantes y enfoque de política pública para niños y familias.

País	Periodo	Coalición gobernante	Enfoque/principales cambios
México	1990-2000	PRI	Devolver responsabilidad a las familias Ley general que establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 1995 (LSNSP), discurso de criminalización para los niños de la calle, como objeto reducir los niveles de delincuencia (Osorio, 2011: 58-59) Ley General de los Derechos de los niños para el Estado Mexicano (2000) que establece el primer catálogo de derechos, pero dado el grado de generalidad no implica reales transformaciones en las políticas públicas (Morlachatti, 2013)
	2000-2006	PAN	Profesionalizar las intervenciones del DIF 2002, se impulsó la construcción de una plataforma informática que estableciera un Padrón Nacional de Niños Vulnerables, parte del programa Sistema Nacional de Información sobre Asistencia Social (SNIAS) Osorio, 2011: 66-67
	2006-2012	PAN	Se modifica la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009) lo que vuelve a centrar la atención de los programas de infancia en la criminalización de los niños en situación de desamparo, con el objeto de reducir las conductas “antisociales” de los jóvenes.
	Actual	PRI	Ley General de Derechos de los niños (2014) se ofrece especial atención a la problemática de los niños migrantes no acompañados.
Brasil	1990-1995	PRN	Actividad política estaba centrada especialmente en el desarrollo económico del país dejando poco espacio para las políticas sociales. En 1990 se establece la existencia del acogimiento familiar tanto en la Constitución de la República Federativa do Brasil (CF/1988) como en el Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990); y unos años más tarde con la aprobación de la Ley Orgânica da Assistência Social (Loas/93). Esto fue considerado un avance significativo para la política pública, ya que se concibe a la Asistencia Social como una responsabilidad del estado y se establece la política de seguridad social como derecho universal, no solo de los pobres (Sposati, 2009:15).
	1995-2003	PSDB	Brasil en situación de pobreza y desigualdad por lo que uno de sus grandes objetivos estuvo en asegurar que los servicios básicos fueran

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

			de carácter universal y una de sus metas fue la reducción de la mortalidad infantil (Tiezzi, 2004:50)
	2003-2011	PT	Durante este periodo fue crucial la aprobación de la Política Nacional de Assistência Social 2004 y el Plan Nacional de Convivência Familiar e Comunitária 2006, así como la aprobación de la Ley 12.010 de Adopción. el acogimiento familiar pasa ser considerado un servicio que debe priorizarse ante el acogimiento institucional, y la adopción debe ser utilizada como medida excepcional y siempre y cuando se haya descartado la posibilidad de retornar con la familia de origen.
	Actual	PT	Se aprueba la ley de primera infancia (2016) que tiene como objeto, entre otros, promover la corresponsabilidad en el cuidado y dar prioridad en los servicios públicos a los niños/as más pequeños, decretando que los primeros dos años son prioritarios para el desenvolvimiento social, situación que ha apoyado el argumento de des-internar a los niños/as más pequeños en cuidado alternativo para ofrecerles medidas de tipo familiar.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de literatura y entrevistas con expertos.

Ahora bien en lo que respecta a los casos seleccionados para la comparación, se establecieron categorías a partir del número de cambios en los partidos políticos de las gobernaciones. Para cada uno de los casos se identificaron los siguientes cambios en las coaliciones de gobierno:

Cuadro 22: Cambio en las coaliciones por ciudad²⁰

Caso	Periodo	Partido gobernante	Cambios en las coaliciones
Tabasco	89-92	PRI	Una sola coalición gobernado desde el 89 hasta el 2012, con un solo cambio con la gobernación actual.
	92-94	PRI	
	95-99	PRI	
	99-2000	PRI	
	2002-2006	PRI	
	2007-2012	PRI	
	Actual	PRD	
Monterrey	85-91	PRI	Mayor alternancia en el poder entre dos coaliciones partidistas: PRI y PAN, con una última incorporación en la actualidad de Independiente.
	91-96	PRI	
	96-97	PRI	
	97-2003	PAN	
	2003	PAN	
	2003-2009	PRI	
	2009-2015	PRI	

²⁰ Nota: **México:** PRI: Partido Revolucionario Institucional, PAN: Partido de Acción Nacional, PRD: Partido Revolución Democrática.

Brasil: PMDB: Partido Movimento Democrático Brasileiro, PP: Partido Progresista, PSB: Partido Socialista Brasileiro, PT: Partido de los Trabajadores, PDT: Partido Democrático Trabalhista, PROS: Partido Republicano de Orden Social, PFL: Partido del Frente Liberal.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

	Actual	Independiente	
Ciudad de México	88-93	PRI	Alternancia en el poder, dos coaliciones gobernantes PRI, PRD
	93-94	PRI	
	94-97	PRI	
	97-99	PRD	
	99-2000	PRD	
	2000-2005	PRD	
	2005-2006	PRD	
	2006-2012	PRD	
	Actual	PRD	
Fortaleza	90-92	PMDB	3 coaliciones gobernantes se han alternado en el poder: PMDB, PT y en alianza PSB, PROS y PDT.
	93-96	PMDB	
	97-2001	PMDB	
	2001-2004	PMDB	
	2005-2009	PT	
	2009-2012	PT	
	2013-2017	PSB/PROS/PDT	
Sao Paulo	89-92	PT	Muy dinámico 7 coaliciones han alternado en el poder: PT, alianza PDS, PPR y PPB, PPB, PSDB, PFL, DEM, PSD
	93-96	PDS/PPR/PPB	
	97-2000	PPB	
	2001-2004	PT	
	2005-2006	PSDB	
	2006-2008	PFL/DEM	
	2009-2012	DEM/PSD	
	2013-2017	PT	
Campinas	89—92	PT, PSB	Muy dinámico, ya que existen 5 coaliciones que se han alternado en el poder: PT, alianza PT y PSB, PPB, PDT
	93-96	PSDB	
	97-2000	PPB	
	2001-2004	PT	
	2005-2011	PDT	
	2011-2012	PT/PDT	
	2013-2017	PSB	

Como se da cuenta en este análisis comparado de las alternancias en el poder en los casos de estudios, es posible visualizar algunas tendencias en relación al dinamismo de las coaliciones de gobierno y los posibles cambios en las políticas para niños sin cuidado parental, por lo que incluiremos esta variable en el análisis OCA operacionalizada como: Baja alternancia (hasta dos cambios de partidos gobernantes en el periodo abordado) y Alta alternancia (más de 3 cambios), en este sentido Tabasco sería un estado con baja alternancia, que es a su vez, el estado que más estabilidad ha presentado en las políticas para niños sin cuidado parental en México. El resto sería categorizado como alta alternancia.

3.7.2. Shock internos

Finalmente, se ha incluido como indicador de comparación la variable shock internos, definido por el MCP como sucesos que “captan la atención”. En el caso de las políticas públicas para niños sin cuidado parental los medios de comunicación han revelado en los casos estudiados situaciones de negligencias en la atención de estos niños que han dado lugar a movimientos locales e internacionales que ejercen presión

Sabemos que los shocks internos pueden implicar un cambio importante en las políticas públicas dado que cuestionan las creencias centrales de una política de las coaliciones dominantes. Vimos en el capítulo anterior como los acontecimientos de extrema gravedad ocurridos en el mundo entero promovieron un movimiento mundial para cambiar la situación de la niñez internada en centros proteccionales, estos hechos también ocurrieron en América Latina y, en muchos países, movilizaron a los políticos y legisladores con el fin de brindar mejores condiciones a los niños y niñas en cuidado alternativo.

México

México se ha hecho conocido en el mundo entero por difundir casos de gran connotación social referente a los niños y niñas en instituciones. En el año 2009, la periodista Sanjuana Martínez en su libro: *Se venden niños*, da cuenta de la desaparición de 25 niños de los albergues de esa Iglesia en Monterrey, la ciudad de México y Cancún, conocidos como Refugio de Amor, Casitas del Sur y La Casita. Estas instituciones eran manejadas por la Iglesia Cristiana Restaurada y subvencionadas por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). La periodista a cargo de la investigación señaló:

“Comencé investigando los tres albergues que tenían en Monterrey; luego empecé a tirar el hilo y descubrí que en Cancún, en 2005, desaparecieron 15 niños de un albergue de la misma Iglesia, y este año saltó el escándalo de Casitas del Sur; entonces todo se unió”

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

*(Nota de prensa Periódico La Jornada
Viernes 17 de julio de 2009: 4)*

En total fueron 15 los niños/as reportados como desaparecidos en esas instituciones, donde finalmente fue descubierta una red de tráfico de niños/as. Este caso junto con el reciente ocurrido en Michoacán, conocido como “Mamá rosa” despertaron interés internacional y rápidamente llamaron la atención del Comité de Derechos de los niños/as, que en su último informe de recomendaciones a México, sita estos dos casos, señalando: “Existe una supervisión inadecuada en las instituciones de cuidado alternativo, lo cual resulta en casos notorios de abuso y negligencia, como lo son “Casitas del Sur” y “La Gran Familia” (Mamá Rosa)” (Comité de Derechos del Niño, Recomendación 39 a Estado Mexicano, junio de 2015).

Brasil

Los casos de Brasil tienen menos difusión en el resto de América Latina, sin embargo adquieren gran connotación a nivel interno y generalmente refieren a malos tratos del personal con los niños/as, no registrándose casos de delitos de corrupción o trata como en el caso mexicano.

Los centros de acogimiento de niños son supervisados y visitados en forma constante por diferentes órganos. Los Consejos Tutelares son quienes mayor número de visitas de supervisión hacen en el año, siendo en mayor medida supervisados los servicios gubernamentales que las ONG. El Poder Judicial es el otro órgano que realiza supervisiones, y también lo realizan otras entidades como: a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); b) na área da justiça: a Vara da Infância e Juventude (VIJ) e o Ministério Público (MP); c) os conselhos voltados à infância e juventude: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Tutelar (CT) (IPEA, 2013: 229)

De estas visitas, los medios de comunicación han recogido algunos testimonios que hacen mención a faltas en la infraestructura, en la calidad de atención o en el trato del

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

personal. En todos los casos seleccionados para Brasil se identifican algún tipo de irregularidad de esta índole en los centros institucionales, sin embargo los shock internos están más bien dados por las investigaciones y supervisiones de las entidades institucionales.

El primer proceso de denuncias acerca de la situación de los niños en las instituciones tiene lugar a inicio de los años 1980, con el crecimiento de los movimientos sociales organizados. Los estudios mostraban los daños en el desarrollo de los niños y los elevados costos de la manutención de los internados. Comienza una presión por el cierre de instituciones que eran consideradas “depósitos de niños” (IPEA, 2013: 25).

Para entonces cerca de 30 millones de niños se encontraban en situación de abandono, todos pertenecientes a familias pobres. Prada (2002) realiza una investigación en 1985 en 3 albergues de Rio de Janeiro, donde señala que 42% de los niños no era visitado por nadie de la familia, sin embargo 80% de ellos tenía padres vivos (2013: 26)

La atención de niños en grandes instituciones de Rio de Janeiro y también de Minas Gerais comienza a desaparecer y se da paso a una política de buscar alternativas a la internación. A finales de la década de 1980 se produce una reestructuración institucional que asume la misión de apoyar la nueva legislación (Vogel, 1995: 324).

En 2001 la VI Caravana Nacional de Derechos Humanos realiza un diagnóstico de 28 instituciones de protección, en las ciudades de São Luis, Salvador, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Rio de Janeiro y denuncia que estas funcionaban como prisión, distanciando a los niños de sus familiares y de familias adoptivas (Rizzini, 2004: 51).

Luego de todas las reformas que el país ha realizado para mejorar la situación de los años pasados, la prensa Brasileira en la actualidad reproduce los informes de las entidades encargadas de supervisar estos centros. A modo de ejemplo, presentamos algunas notas de prensa:

“La Cámara Municipal de Fortaleza, el fiscalizador Casimiro Neto (PP) llamó la atención de los gobernantes, de los parlamentos y de la sociedad, por la situación “crítica” que se encontraban las

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

instituciones en Fortaleza. Los equipos reciben niños y adolescentes en estado de vulnerabilidad. Según el fiscalizador, las instituciones están sobrepobladas, dado que reciben más del 50% de su capacidad (Tribunal de Ceará en Política 22 de agosto de 2013)

“Consejo denuncia malos tratos en instituciones para niños en SP. Dos niños fueron para el hospital con lesiones en las orejas, uno de ellos continua internado y corre riesgo de perderla” (Periódico Estado de S.Paulo. 14 Julho 2008)

Para Campinas no se encontraron registros periodísticos ni tampoco en los reportes de los entrevistados sobre de acontecimientos de gran impacto en la opinión pública. La más importante referencia concierne a Sao Paulo en relación al trato de los niños y niñas por parte del personal y en Fortaleza en relación a la calidad de los abrigos, la infraestructura y la falta de profesionalización en la atención.

México y Brasil

La forma en que la opinión pública es impactada en relación a la situación de niños en instituciones sigue caminos muy diferentes en México y Brasil, sin embargo, se considera que en ambos casos, aunque de diferentes maneras se producen shock internos que impactan, o pueden impactar el cambio de políticas, por lo que los casos han sido clasificados para incorporarse en el análisis QCA, como sigue a continuación:

Cuadro 23: Shock internos en los casos seleccionados

Caso	Denuncia caso mediatizado
Tabasco	NO
Monterrey	SI
Ciudad de México	SI
Fortaleza	SI
Sao Paulo	SI
Campina	No

3.8. La Estructura de oportunidades.

Los consensos internacionales en relación a la necesidad de mejorar las condiciones de los niños/as en cuidados alternativos así como los movimientos mundiales que abogaban

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

por una mejor calidad del cuidado infantil representaron una estructura de oportunidades muy sólida para quienes promovían un cambio en las políticas. A modo de ejemplo, a lo largo de estos últimos diez años se ha venido debatiendo fuertemente en relación a la importancia del cuidado en los países. En la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los países acordaron (Consenso de Brasilia, 2010), entre otras cosas: “Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas” (acuerdo 1b) (Cepal, 2015: 7).

En este marco, como mencionamos en el capítulo 2 del marco teórico, los diferentes regímenes de bienestar de América Latina vienen materializando estas preocupaciones internacionales a través de la generación de programas, políticas o iniciativas tendientes al apoyo de las familias, lo que podría vincularse en forma importante con la probabilidad que tiene un niño/a de ser separado de su familia, en caso de que exista algún grado de vulnerabilidad para éste.

Dado que existen en este marco algunos estados que han asumidos políticas más cercanas al enfoque ofrecido por los estados de bienestar estatal, se han generado políticas públicas sobre el cuidado infantil y de apoyo a la convivencia familiar, que podrían favorecer un cambio en las políticas tradicionales de protección a la infancia, en la medida en que se asume que la separación del niño/a de su familia debe ser utilizado como último recurso y lo primero que el Estado debe garantizar es la posibilidad de que los padres y madres puedan cuidar de sus hijos/as.

Por otra parte, muchos estados de nuestra región se mantienen más bien vinculados a las políticas propias de los estados familiaristas, que ponen mayor distancia entre el involucramiento del estado sobre lo que se considera ámbitos privados de la vida familiar,

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

dejando así mayor responsabilidad en el cuidado de sus hijos y menos ofertas en las política públicas.

A partir de lo anterior, y teniendo claro las limitaciones de la dicotomía, hemos dividido los casos según si los gobiernos locales cuentan con: Planes municipales de convivencia familiar (PMCF) y si a nivel nacional están respaldados por una Política de Cuidado Infantil (PCI), obteniendo la siguiente clasificación:

Cuadro 24: comparación de estructura de oportunidades para los casos seleccionados.

Casos	PCI	PMCF
Tabasco	NO	NO
Monterrey	NO	NO
Ciudad de México	NO	NO
Campina	SÍ	SÍ
Fortaleza	SÍ	SÍ
Sao Paulo	Sí	NO

México

En México las políticas dirigidas a las familias carecen de una definición específica. “Más que políticas explícitas hacia las familias, existen intervenciones dispersas mediante programas en materia de salud, educación, seguridad social, combate a la pobreza y erradicación de la violencia” (Arriagada, 2001, 2007: 139).

A nivel nacional no existe una política de cuidado infantil, lo que se tiene es una serie de servicios de cuidado heredados de una tradición colonial donde histórica y culturalmente estos servicio han estado vinculados a las mujeres y las instituciones a cargo de ofrecer estos servicios han sido el IMSS, el ISSTE, DIF, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (Gerhard, 2009: 14).

A pesar de que el grado de interés por la oferta de servicios de cuidado infantil ha variado en los diferentes gobiernos mexicanos, no se ha materializado en una política

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

pública nacional. Solo en 2009, se produce una discusión más amplia acerca de estos servicios debido a la tragedia ocurrida en Hermosillo, Sonora, en la que una guardería subrogada del IMSS se incendió provocando la muerte de 49 niños (Avilés C., 2009).

Cabe señalar que la nueva Ley de Protección de Derechos de los niños (2014) establece en su artículo 22:

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a establecer políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de niñas, niños y adolescentes de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia

Esta legislación faculta y hace el llamado a los diferentes estados de México a desarrollar sus políticas, sin embargo no hace referencia a la creación de una legislación nacional. En este marco, encontramos que a nivel subnacional se han desarrollado políticas o planes de convivencia familiar y en otros éstos están siendo elaborados.

Para el caso de Tabasco, existe una Ley Estatal de Centros de Educación y Cuidado Infantil, sin embargo no cuenta aún con programa o política de apoyo familiar. En el caso de Ciudad de México se cuenta con una Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar, sin embargo tampoco se identifica una política al respecto.

Finalmente, en el caso de Monterrey, podemos observar una situación similar, al no encontrar referencias acerca de una política pública municipal de apoyo familiar.

Brasil

En Brasil existe desde el año 2004 el Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria, que fue establecido como una prioridad por el Gobierno del Presidente Luiz

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Inácio Lula da Silva, a través de un decreto publicado el día 19 de octubre de 2004 y desde entonces se convirtió en una política de estado.

Esto generó que los diferentes municipios poco a poco fueran generando sus propios planes para garantizar este derecho a nivel local. La Prefectura Municipal de Campinas cuenta con un Plan Municipal de Promoción, Protección y Defensa de los Derechos de los niños y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria desde el 2011, cuando el Comité Intersectorial inició la tarea de pensar el lugar de actuación para garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los niños y sus familias.

En este plan queda estipulado el respeto al principio referido a que el Estado debe ser el responsable por ofrecer los servicios adecuados y suficientes para la prevención y superación de las situaciones de violación de derechos, posibilitando el fortalecimiento de los vínculos familiares y socio – comunitarios. El apoyo a las familias y sus miembros debe ser concretizado en la articulación eficiente de la red de atención de las diferentes políticas públicas, garantizando el acceso a los servicios de educación, salud, trabajo, habitación, cultura, deporte, asistencia social, entre otros (Campinas, 2011: 22)

Fortaleza por su parte, elabora en 2009 un Plan Municipal de Convivencia Familiar y Comunitaria, a partir de dos encuentros regionales preparatorios: el “*Seminário: Construindo o Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*” y en abril de 2010, se realiza la primera Conferencia Mundial: “*Construindo o Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*”, donde se presenta el plan. Las directrices del Plan Municipal de Convivencia Familiar y Comunitario de la ciudad de Fortaleza son (Fortaleza 2009: 28):

- Centralidad de la familia en las políticas públicas: Para la efectivización del derecho a la convivencia familiar y comunitaria es fundamental entender la familia de hoy,

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

reconfigurada y con múltiples desafíos, impone la tarea de promover las políticas de servicios centralizados en la familia.

- Primera responsabilidad del Estado en el fomento de las políticas integrales de apoyo familiar: En cualquier circunstancia y antes de cualquier otra persona es responsabilidad constitucional del Estado brasileiro ejecutar políticas públicas de promoción de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos del país, especialmente, en el trabajo de fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios por medios de acciones de asistencia, psicológica, sociales, educativas y jurídica.

En Sao Paulo, la Prefectura Municipal no cuenta con un Plan de Convivencia familiar, sin embargo cuenta con un Política de desarrollo de la primera infancia que desarrolló en 2013 el programa *São Paulo Carinhosa*, que tiene como directriz la actuación intersectorial y focalizada en el territorio, en articulación con la política nacional de Brasil, llamada Brasil Cariñoso.

3.9. El modelo QCA propuesto

A partir de esta revisión, desarrollamos el siguiente modelo explicativo preliminar, con el objeto de determinar cuáles de variables se consideran condiciones necesarias y suficientes para explicar los cambios en las políticas para niños sin cuidado parental en los casos estudiados:

Cuadro 25: Modelo QCA propuesto: Crip set (0 y 1)

Caso	Socioeconómico X1	Cambios Gobiernos X2	Política cuidado X3	Política convivencia X4	Shock interno	Cambio Y
Tabasco	pobre	Hasta 2 cambios	No	No	Sin Shock	No cambio
Monterrey	No pobre	Más de 3 cambios	No	No	Shock interno	Cambio
Ciudad de México	No pobre	Hasta 2 cambios	No	Sí	Shock interno	No cambio
Fortaleza	pobre	Más de 3 cambios	Sí	Sí	Shock interno	No cambio
Sao Paulo	No pobre	Más de 3	Sí	Sí	Shock	Cambio

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

		cambios			interno	
Campinas	No pobre	Más de 3 cambios	Sí	Sí	Shock interno	Cambio

X1: (Pobres, 1 y No pobres, 0), X2: Cambios en las coaliciones de gobierno (0 hasta dos cambios, 1 a partir de 3 cambios), X3: Estructura de oportunidades (política cuidado, 0 no y 1 si) X4: Estructura de oportunidades (política convivencia, 0 no y 1 si), X5: Shock internos (Presencia, 1 o Ausencia, 0)

El cuadro en el que se sintetiza el modelo propuesto pretende responder a la pregunta **¿Cuáles son las condiciones causales (necesarias y suficientes) para que exista cambio en las políticas para niños sin cuidado parental?**

Analizando TODAS LAS CONDICIONES CAUSALES, se concluye lo siguiente:

Análisis de las condiciones necesarias: Para el análisis de las condiciones necesarias, se retiran los casos en los cuales el resultado de interés no se observa (y=0). Esto porque, no se puede probar “la necesidad” de Y, se esta no se observa. El cuadro de abajo muestra tres de los casos en esta situación: **Tabasco, Ciudad de México y Fortaleza.**

Para que una condición sea considerada necesaria, todas las veces que Y= 1, entonces X=1. Todas las veces que se observa un resultado de interés, la condición causal debe estar presente. Esto porque si Y=1 y X=0, entonces Y acontece sin la presencia de X, así, X no es necesario para Y.

Cuadro 26: Análisis de las condiciones necesarias

Caso	X1	X2	X3	X4	X5	Y
Tabasco	1	0	0	0	0	0
Monterrey	0	1	0	0	1	1
Ciudad de México	0	0	0	1	1	0
Fortaleza	1	1	1	1	1	0
Sao Paulo	0	1	1	1	1	1
Campinas	0	1	1	1	1	1

X1: (Pobres, 1 y No pobres, 0),

X2: Cambios en las coaliciones de gobierno (0 hasta dos cambios, 1 a partir de 3 cambios),

X3: Estructura de oportunidades (4.1: política cuidado, 0 no y 1 si)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

X4: política convivencia, o no y 1 si),
 X5: Shock internos (Presencia, 1 o Ausencia, 0)

Lo que se observa es que $\sim X1$, X2 e X5 son condiciones necesarias para Y. O sea en ausencia de $\sim X1$ y con la presencia de X2 e X5 son condiciones necesarias. En palabras más directas, para que exista cambio en las políticas (Y=1), es necesario que la ciudad no sea pobre ($\sim X1$) y que exista cambio en las coaliciones de gobierno (X2) y también que exista un shock interno (X5). El caso de Monterrey NO permite que consideremos X3 e X4 como necesaria, porque en ese caso un cambio acontece (Y=1) igualmente en ausencia de X3 e X4).

Análisis de condiciones suficientes

El análisis de las condiciones suficientes debe ser hecho considerando todas las combinaciones posibles entre X1, X2, X3 e X4. Es lo mismo que decir que el modelo sugiere que un cambio en las políticas (Y) es una función de esas 5 condiciones necesarias. La ecuación es la siguiente:

$$Y=f(X1+X2+X3+X4+X5)$$

A continuación se presenta la tabla de verdad. Esto es hecho cuando se articula la teoría tipológica. La teoría tipológica es explorando TODAS las combinaciones posibles entre Y e X, para las 5 condiciones causales (binarias) tenemos:

Cuadro 27: Tabla de verdad – Configuraciones causales suficientes

C	X1	X2	X3	X4	X5	N	Y=0	Y=1	Consistencia N/Y=1	X->Y
1	1	1	1	1	1	Fortaleza (1)	1	0	0,00	F
2	1	1	1	1	0	0	-	-		R
3	1	1	1	0	1	0	-	-		R
4	1	1	0	1	1	0	-	-		F
5	1	0	1	1	1	0	-	-		R
6	0	1	1	1	1	S. Paulo e Campinas (2)	0	2	1,00	V
7	1	1	1	0	0	0	-	-		R
8	1	1	0	1	0	0	-	-		R
9	1	1	0	0	1	0	-	-		R
10	1	0	1	1	0	0	-	-		R

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

11	1	0	0	1	1	0	-	-		R
12	1	0	1	0	1	0	-	-		R
13	0	1	1	1	0	0	-	-		R
14	0	1	1	0	1	0	-	-		R
15	0	1	0	0	1	0	-	-		R
16	0	0	1	1	1	0	-	-		R
17	1	1	0	0	0	0	-	-		R
18	1	0	1	0	0	0	-	-		R
19	1	0	0	1	0	0	-	-		R
20	1	0	0	0	1	0	-	-		R
21	0	1	1	0	0	0	-	-		R
22	0	1	0	0	1	Monterrey (1)	0	1	1,00	V
23	0	1	0	0	1	0	-	-		R
24	0	1	0	1	0	0	-	-		R
25	0	0	0	1	1	C. México (1)	1	0	0,00	F
26	0	0	1	0	1	0	-	-		R
27	0	0	0	0	1	0	-	-		R
28	0	0	0	1	0	0	-	-		R
29	0	0	1	0	0	0	-	-		R
30	0	1	0	0	0	0	-	-		R
31	1	0	0	0	0	Tabasco (1)	1	-	0,00	F
32	0	0	0	0	0	0	-	-		F

Dos configuraciones causales presentan resultado verdadero, o sea, son condiciones suficientes para Y:

Conf. 6 = $\sim X1 * X2 * X3 * X4 * X5$ (São Paulo e Campinas)

Conf. 22 = $\sim X1 * X2 * \sim X3 * \sim X4 * X5$ (Monterrey)

Importante señalar que estamos escogiendo una solución compleja, o sea, considerando todos los remanentes lógicos como falsos (R=0). Por otro lado, no es posible hacer minimización lógica, por lo tanto, el resultado de análisis de configuraciones suficientes es el siguiente:

“Habrá cambio en las políticas para los niños cuando la **ciudad no tuviera muchos pobres** ($\sim X1$) con cambios en la coalición de gobierno (X2), existencia de políticas de cuidado

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

(X3), y política de convivencia (X4) y presencia de shock interno (X5). Esos son los casos de São Paulo e Campinas”. O,

“Cuando la ciudad **no tuviera muchos pobres** ($\sim X1$) con cambios en las coaliciones de gobierno, (X2), aunque sin política de cuidado ($\sim X3$) y sin política de convivencia, ($\sim X4$), siempre que exista shock interno (X5). Es el caso de Monterrey.

Consideraciones para el análisis.

El modelo aquí propuesto tiene pocos casos (6) para la cantidad de condiciones causales propuestas (5) por lo que para atender esta problemática se propone retirar, al menos una de las condiciones causales, con lo que el modelo experimenta una mejora importante.

De acuerdo a la revisión realizada para no tener mucha importancia en el cambio de las políticas tener políticas de convivencia familiar, por lo que se retira de las explicaciones causales X4, y el modelo queda de la siguiente forma:

Conf. 6 = $\sim X1 * X2 * X3 * X5$ (São Paulo e Campinas)

Conf. 22 = $\sim X1 * X2 * \sim X3 * X5$ (Monterrey)

Minimizando

$\sim X1 * X2 * \sim X3 * X5$ (São Paulo e Campinas)

$\sim X1 * X2 * \sim X3 * X5$ (Monterrey)

Resultado: $\sim X1 * X2 * X5$ (São Paulo, Campinas e Monterrey)

La política para niños y niñas en cuidado alternativo cambiará cuando la ciudad no sea pobre ($\sim X1$), existan cambios en las coaliciones de gobierno, esto es alternancias en el poder (X2) y se den shock internos (X5), esto es, ocurran acontecimientos conocidos por la opinión pública de alta connotación social. Esto es válido para todos los casos que tienen el

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

resultado de interés (Y=1) São Paulo, Campinas e Monterrey.

De acuerdo con la Solución Compleja (todos los remanentes lógicos fueron considerados como y=0 (falsos)), o sea sin el resultado de interés, tenemos:

--- COMPLEX SOLUTION ---

frequency cutoff: 1.000000

consistency cutoff: 1.000000

	raw	unique	
	coverage	coverage	consistency
	-----	-----	-----
~pobres*coalic*shock	1.000000	1.000000	1.000000
solution coverage:	1.000000		
solution consistency:	1.000000		

En este sentido, el modelo llega a una solución en la que solo una configuración causal es considerada suficiente: $\sim X1+X2+X5$. La consistencia y la cobertura son de 1, o sea toman el valor máximo posible, lo que quiere decir que la consistencia de los casos no varía y la cobertura abarca todos los casos de interés. Como las condiciones necesarias son las mismas que las condiciones suficientes, se asume que **esos factores son necesarios y suficientes para que ocurra el resultado de interés.**

Interpretación de los resultados

Los factores económicos son muy relevantes a la hora de intentar explicar los cambios en las políticas de cuidado alternativo, por varias razones. Primeramente porque como ha sido expuesto teóricamente y confirmado en las entrevistas que serán presentadas en los capítulos 4 y 5, tradicionalmente los Estados no eran los principales responsables de la niñez sin cuidado parental, esta labor había sido asumida, principalmente, como una obra de caridad de los sectores religiosos, al promoverse un cambio mundial en el que se llama a los Estados a intervenir de manera más directa en los programas de cuidado alternativo,

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

aunque sean administrados por privados, se hace necesario realizar una fuerte inversión económica en sistemas de selección, supervisión y control de los programas. Muchos Estados pobres no cuentan con recursos ni para evitar la separación de las familias ni para generar respuestas proteccionales de mejor calidad, por lo que las políticas se ven discretamente modificadas.

Tanto en México como en Brasil, los cambios son más visibles en ciudades no pobres, esto no quiere decir que las familias sean o no pobres, sino que más bien hace referencia a la cantidad de inversión económica que el estado se ve posibilitado de hacer para promover un cambio. En palabras de Gauri para que los gobiernos cumplan con los tratados de derechos humanos el valor neto esperado de cumplimiento debe ser superior al valor neto esperado de incumplirlo (Gauri, 2011: 1- 4).

En relación a los cambios en las coaliciones de gobierno, y tal y como lo veremos en el capítulo 6 los grandes cambios en las políticas y legislaciones se darán cuando existan cambios en las coaliciones gobernantes, esto en palabras de Sabatier se explica porque para el autor los elementos básicos de las políticas y las creencias que éstas tienen tras ellas no serán significativamente revisados mientras la coalición de causa que inició el programa permanezca en el poder, por lo que se requiere que exista alternancia en el poder para que se replantee la política y se produzcan modificaciones importantes.

Recordemos que para el caso de Brasil en Tabasco gobernará una sola coalición desde el año 89 hasta el 2012, con un solo cambio producido en la gobernación actual, lo que coloca a esta ciudad como aquella con menos cambios en las coaliciones de gobierno que a su vez se condice con una estabilidad de las políticas públicas de cuidado alternativo.

Diferente es el caso de Monterrey donde existe desde 1990 una alternancia entre el PRI y el PAN un poco más dinámica, situación similar a la de Ciudad de México en donde la alternancia se da entre el PRI y el PRD. De acuerdo a los entrevistados, cambia la política con la intención de “borrar” todo lo que los gobiernos anteriores han realizado y no

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

necesariamente porque exista un cambio en las creencias, sin embargo en los debates parlamentarios si es posible distinguir que existen diferencias importantes en las creencias sobre los asuntos del núcleo de las políticas en cada una de las coaliciones según el partido político que represente (ver capítulo 6).

Para el caso de Brasil, la situación es similar. Sao Paulo y Campinas presentan cambios en las coaliciones de gobierno muy dinámicos y una estabilidad mayor se ve para el caso de Fortaleza, lugar en donde las políticas de cuidado alternativo han permanecido más estable.

Finalmente en lo que se refiere a los shock internos, si bien este elemento será profundizado en los capítulos siguientes, es indiscutible el poder de los medios de comunicación en la promoción de cambios en las políticas de cuidado alternativo, principalmente porque el dar a conocer sucesos como los acontecidos en México, cuestionaron fuertemente el grado de responsabilidad del Estado en asegurar el bienestar de los niños y niñas en cuidados alternativos.

La estructura de oportunidades dada por las políticas universales de convivencia y cuidado infantil parece no tener implicancias para el cambio de políticas de cuidado alternativo, lo que puede explicarse en dos sentidos: por una parte, porque muchas de esas políticas surgen, incluso, con posterioridad a los cambios en las políticas de cuidado alternativo y, también por el hecho de en la región aún no contamos con un sistema integral de garantías de derechos de los niños, lo que se refleja en una actuación desarticulada y fragmentada de la política social, donde no siempre la política de protección universal tendrá efectos sobre la política de protección especial.

Capítulo 4: Los actores del subsistema y las decisiones de políticas públicas en México

4.1. Las decisiones de políticas públicas

Como ha sido planteado a lo largo del presente proceso de investigación, el interés radica en estudiar qué factores explican las diferencias en los cambios introducidos en las políticas públicas para niños y niñas en cuidado alternativo por pérdida de cuidado parental, en dos contextos latinoamericanos seleccionados, México y Brasil.

Siguiendo la línea propuesta por Dente y Subirats cuando se estudian los éxitos o fracasos de un cambio de política en condiciones iguales, podemos atribuir este hecho a los componentes del mismo proceso decisonal (2014, capítulo 1, parr. 228). Para los autores entender dichos procesos es “comprender cuáles son los elementos que caracterizan los procesos de decisión y, por consiguiente, identificar las razones por las que ha sido adoptada una determinada opción” (2014, capítulo 1, parr. 442).

Dentro de la metodología que ellos proponen para el análisis de la decisiones públicas señalan que un elemento fundamental es identificar a los actores, y para ello plantean que las entrevistas realizadas durante el proceso investigativo no debiesen estar orientadas a “reconstruir qué ha pasado, sino a tratar de entender, bien y en profundidad, cuáles eran los objetivos que éstos (actores) perseguían en realidad” (2014, capítulo 3, parr. 1258).

Recordemos que para el MCP el actor clave son las “coaliciones promotoras”, en este sentido hacen referencia a un actor colectivo, transversal, amplio que incluye una diversidad de personeros tanto públicos como privados, caracterizados porque comparten un “sistema de creencias” ideas y valores sobre una política pública, además de la visión del mundo que representa esta política (Sabatier & Weible, 2010: 206).

Al estudiar por tanto la problemática de las políticas públicas para niños y niñas en cuidado alternativo asumimos que las coaliciones comparten una definición de los orígenes

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

de los problemas, una visión sobre la respuesta que la sociedad debe entregar a estos niños y niñas y sobre la forma en que el Estado debe intervenir a las familias en problemas.

Entendiendo por tanto que las coaliciones promotoras son sistemas transversales, los miembros de éstas pueden pertenecer a más de una coalición, que como veremos a lo largo del presente capítulo puede suceder con mucha frecuencia en contextos latinoamericanos.

Además, existen otros actores que se encuentran fuera de las coaliciones y que juegan un rol de “intermediario”, policy brokers, que son “expertos o burócratas, que tienen ciertas habilidades que ofrecer, o a los que les preocupa, principalmente, mantener el nivel del conflicto político dentro de límites aceptables y poder alcanzar alguna solución razonable al problema” (Martín, 2006: 287).

Uno de los grandes desafíos estará entonces en identificar las intenciones que existen detrás de cada uno de los actores de las políticas para niños/as en cuidado alternativo en Brasil y México, pero entendidos como coaliciones, actores colectivos que comparten determinadas creencias acerca de la problemática y que intentan trasladar dichas creencias a las políticas pública, razón por la cual se puede o no producir un cambio en las mismas.

Para abordar estas cuestiones el MCP señala que las coaliciones utilizan diferentes recursos en su intento de influir en las políticas públicas, estas son: 1) autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas, esto se refiere a utilizar posiciones de autoridad legal como miembros potenciales de las coaliciones promotoras (legisladores, jueces, políticos), 2) la opinión pública, se refiere a la utilización de encuestas de opinión que muestran apoyo a la posición de políticas de una coalición, 3) información relativa a la gravedad y causas de un problema, 4) grupos movilizantes, que se refiere a miembros del público que puedan apoyar con fondos o movilizaciones públicas, 5) recursos financieros, esto es el dinero utilizable para diferentes fines que puedan promover un cambio y 6) liderazgo hábil o emprendedores de políticas que actúen como líderes de una visión

determinada (Sabatier & Weible, 2010: 219).

Cabe señalar que Dente y Subirat (2014) agregan que los actores también pueden recurrir a recursos como: 1) la violencia, lo que parece importante de mencionar en contextos donde exista presencia de corrupción o crimen organizado, sobre lo cual señalan:

...la capacidad de intimidación por parte del crimen organizado puede tener consecuencias en una serie de políticas, desde la gestión de residuos (en muchos países es un dirty business en todos los sentidos), al uso del suelo, desde los contratos públicos a la regulación de los juegos de azar, etcétera. Si el alcalde de un municipio sabe que el hacer o no una cierta elección de policy compromete su integridad física y la de su familia, sin duda su elección estará condicionada. Y, obviamente, el uso o la amenaza de la violencia es un elemento importante en las relaciones entre los Estados o entre el Estado y determinados grupos sociales (2014, capítulo 3, parr. 1514)

Asimismo los autores señalan otros recursos adicionales: 2) los políticos, referidos a la cantidad de consenso que un actor puede movilizar y al igual que el MCP, hacen referencia a 3) los recursos, los económicos y financieros, y mencionan también los 4) recursos legales.

Sobre este aspecto, el legal, nos detendremos ya que gran parte de la argumentación de los actores latinoamericanos para el cambio de políticas de niños sin cuidado parental está sostenida bajos argumentos jurídicos nacionales e internacionales. Dente y Subirats sostienen que la ley puede ser utilizada por los actores de manera selectiva y esa selección está determinada por los objetivos que se quieren perseguir, es por esto que para ellos un error investigativo el «constitucionalismo metodológico» que se refiere a creer que lo que la ley establece es la forma en la que se determinan las decisiones de una política pública, cuando lo que realmente importa en los procesos decisionales es el «uso del derecho», es decir, la capacidad de los actores para utilizar los recursos legales que tengan a su disposición (2014, capítulo 3, parr.1705).

Finalmente coinciden con el MCP, al señalar que los 5) recursos cognitivos, o la disponibilidad de información pueden ser utilizados con frecuencia como estrategias de las

coaliciones para promover un cambio, pero lo dividen entre los datos, los conocimientos locales y el saber relativo al proceso de toma de decisiones (2014, capítulo 3, parr. 1960).

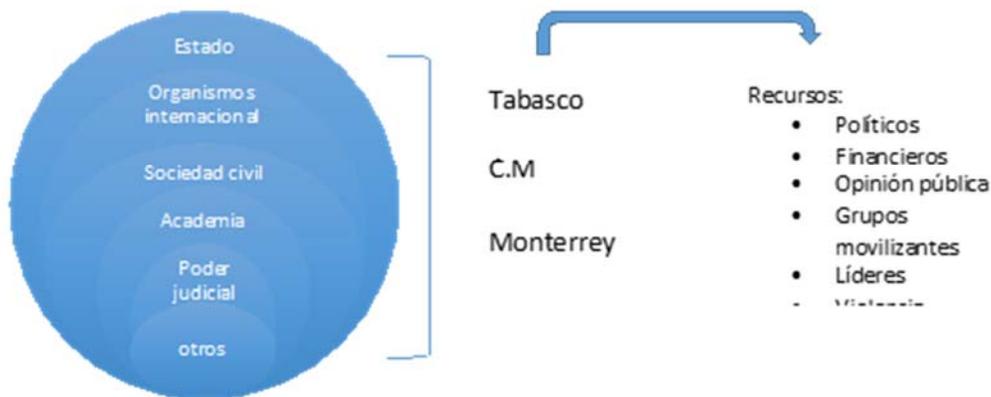
De acuerdo con estos planteamientos el objetivo del presente capítulo es reconstruir las coaliciones que aparecieron mencionados durante el proceso de las entrevistas realizadas en las seis ciudades estudiadas, de manera de contar con un esquema de actores e identificar los principales recursos por dichas coaliciones para promover o no un cambio en las políticas de infancia sin cuidado parental y determinar, bajo el enfoque comparado, si existen diferencias en los casos abordados.

4.2. Los actores del subsistema de políticas en México

Como ha sido mencionado en capítulos anteriores las ciudades mexicanas estudiadas corresponden a Tabasco, donde se considera que las políticas han permanecido fijas, Ciudad de México en donde se percibe un cambio incipiente, muy reciente, pero con gran impacto para el resto del país y Monterrey, considerada un caso donde el cambio ha sido significativo y pionero para el país entero.

En todos estos casos hemos encontrado la presencia de los siguientes actores: Estado, sociedad civil, organismos internacionales, poder judicial, academia, entre otros, que difieren en la estrategia que utilizan para promover un cambio y el impacto que estas coaliciones producen en éste. A través del análisis de las entrevistas, se reconstruye el proceso decisional abordando las estrategias y objetivos perseguidos por cada una de estas coaliciones.

Diagrama 3: Actores del proceso decisional en México.



4.2.1. El Estado

Los actores estatales representan una figura de cambio muy fuerte en el ámbito de las políticas de infancia en general, donde se identifican asimismo como los principales tomadores de decisiones en relación con el marco legislativo.

En este sentido, la coalición estatal cuenta con todos los recursos políticos que Sabatier y Weible (2007) señalan necesario para influenciar un cambio en las políticas: autoridad legal, liderazgo, capacidad de influir en la opinión pública, recursos financieros, etc. Sin embargo en el caso mexicano, el aparato público – estatal utiliza como recursos principales la autoridad legal y el liderazgo hábil como recurso para el cambio.

En el caso de la autoridad legal formal, queremos decir que los actores estatales recurren a sus posiciones de autoridad legal para promover un cambio establecido básicamente por otra autoridad legal, la judicial.

Todas las acciones burocráticas de los actores estatales están justificadas a partir del uso e interpretación de las normas, el acatamiento de los procedimientos que están determinados por la ley.

El órgano burocrático dominante es el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de La Familia, que en materia de cuidados alternativos tiene la obligación de otorgar las medidas especiales de protección de niños, niñas y adolescentes que hayan sido separados de sus familias por orden judicial. En este sentido, la ley establece que esta entidad tiene la competencia de garantizar que estos niños “reciban todos los cuidados que se requieren por su situación de desamparo familiar”. En términos específicos se les mandata a (Art. 26 LGDNNA):

1. “Sean ubicados con su familia extensa o ampliada para su cuidado, siempre que ello sea posible y no sea contrario a su interés superior;
2. Sean recibidos por una 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;
3. Sean sujetos del acogimiento pre-adoptivo 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;
4. En el Sistema Nacional DIF, así como los Sistemas de las Entidades y Sistemas Municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán registrar, capacitar, evaluar y certificar a las familias que resulten idóneas, considerando los requisitos señalados para el acogimiento pre-adoptivo, o
5. Sean colocados, dadas las características específicas de cada caso, en acogimiento residencial brindado por centros de asistencia social el menor tiempo posible”.

Es por tanto responsabilidad del Sistema Nacional DIF y los Sistemas de las Entidades el seguimiento de la situación de los niños una vez que hayan salido de la medida de cuidado alternativo.

Cabe señalar que este órgano estatal tiene amplias facultades que lo posicionan en un lugar con gran autoridad formal para el cambio de políticas, dado que no solo cuenta con

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

la facultad de asegurar el cumplimiento de la ley y el seguimiento de los niños, sino que también ejecuta las medidas de cuidado alternativo a la vez que encamina los procesos de adopción y tiene competencias en lo que se refiere a: 1) prestar servicios de asesoría y asistencia jurídica a las personas que deseen asumir el carácter de familia de acogimiento pre-adoptivo, 2) realizar evaluaciones sobre la idoneidad de las condiciones de quienes pretendan adoptar y 3) contar con un sistema de información que permita registrar a las niñas, niños y adolescentes cuya situación jurídica o familiar permita que sean susceptibles de adopción (Art. 29 LGDNNA).

Dado lo anterior se sostiene que la aprobación de la ley de protección de derechos de los niños en 2014 en México representa una obligación, principalmente, para los actores estatales en lo que se refiere a la modificación de las políticas de cuidado alternativo, sin embargo algunos estados, como el de Nuevo León, habían impulsado algunas reformas a sus legislaciones internas de manera de contar con un marco legal formal que justificara los cambios de las políticas.

Los miembros de la coalición estatal que promovieron un cambio en esta ciudad tienen una posición de autoridad formal y los recursos específicos que utilizaron fueron principalmente la revisión de la calidad técnica de sus ofertas de servicios y del personal contratado, de manera tal de influir en el cambio global de las políticas proteccionales.

“Cuando ya me entero que está el código civil reformado, que ya hay una nueva ley de protección, a nosotros como abogados, de la parte jurídica, de la parte legal de la procuraduría nos ayuda muchísimo porque en determinado momento era algo que no estaba escrito y que aquí por ejemplo en Capullos los niños que estaba institucionalizado y que por alguna razón no podían salir con sus familiares aquí se hacía y todavía sigue existiendo un programa que se llamaba padrinos, es decir, los niños que no tenían visitas, venían personas externas, previamente evaluadas y visitaban a los niños, un día a la semana, incluso en sus cumpleaños, les hacían regalitos, pero lo que nos preocupaba mucho es que a final de cuentas el padrino se iba y el niño seguía estando aquí en la institución” (Procuraduría DIF Nueva León)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

El caso de Monterrey en Nuevo León, representa la ciudad mexicana donde el cambio en las políticas fue promovido más tempranamente, dado que éstos aparecen mucho antes de la puesta en marcha de la actual ley de protección y donde la presencia de un “líder hábil” del mismo aparato público resulta clave para que el estado movilice acciones tendientes a transformar la política proteccional de los niños en cuidados alternativos. Para los actores entrevistados en Monterrey, la presencia de este líder hábil, un psiquiatra formado en el extranjero, generó un impulso indiscutible para emprender el camino del cambio, incluso antes de las primeras reformas legislativas.

“Yo creo que el Dr. Mortón fue el primero en hablar de familias de acogidas en México, él estudió fuera y trajo mucha información sobre cómo mejorar la calidad de la atención de los niños y niñas en los albergues” (Directora Programa Acogimiento Familiar Monterrey).

Los líderes, según Sabatier y Weible (2007), ayudan a darle una visión a las coaliciones, saben utilizar los recursos estratégicamente y atraen nuevos recursos. El liderazgo más destacable es el del psiquiatra Dr. Mortón, cuya influencia supera el ámbito de acción local y alcanza reconocimiento en todo México.

Los cambios impulsados en Monterrey se iniciaron en 2006 y comenzaron como una reforma a los servicios de cuidado institucional estatal, el Centro Capullos, el cual tenía precarias condiciones de atención, tanto materiales como técnicas, y en la actualidad, pese a que continua siendo una macro institución, estableció una lógica de funcionamiento de “villas” de pequeños grupos, con atención más personalizada.

“En el 2008 el doctor Alejandro Mortón, director en ese tiempo del Centro Capullos, centro de atención a la familia, me invitó a colaborar porque en el 2006 habían ya promovido los derechos de las niñas, niños y adolescentes a través de las directrices de las naciones unidas y el gobierno tenía la responsabilidad de difundir, promover y supervisar que las instituciones de guardia y custodia en el estado protegerán los derechos” (Ex funcionaria DIF Nueva León)

Desde entonces el Estado comienza a realizar una serie de reformas que inician con un proceso de regulación de los servicios de acogimiento institucional, dado a que al igual que en resto del país, para entonces no se contaba con un diagnóstico acerca de la situación de los niños y niñas institucionalizados por el Estado, se inicia, entonces, un procesos de “profesionalización” que busca, en una primera instancia, realizar un levantamiento de aquellas instituciones que atendían a niños/as para posteriormente llevarlos a un proceso de mejoramiento en la atención.

“Cuando llegábamos a las casas hogar y les preguntábamos cuál es tu razón social, tu misión, tu visión, algunos ni siquiera conocían los términos, de la misión y visión, muchos trabajan con muy buena voluntad, con muchos deseos, con mucha buena voluntad y vocación, pero faltaba el conocimiento profesional, se trabaja mucho con voluntariado y el voluntariado ayudaba conforme a lo que se les pedía y no siempre era lo que se necesitaba...A la hora de crear esa conciencia y sensibilizar, comenzaron a abrirse un poquito más, porque logramos que todas las casas hogar, las 56 que se quedaron operando, les dejamos un manualito que contenía los formatos de diagnóstico integral que deberían de tener ellos para conocer la necesidad de atención de cada niño, niña y adolescente que ingresaba”
(Ex funcionaria DIF Nueva León)

En esta fase no se está buscando ampliar las alternativas de política pública, sino más bien, mejorar la calidad de las que ya existen, situación que por sí misma representa un hecho inédito en el país y que rápidamente se convierte en una referencia nacional. Para esto la búsqueda de alianzas resultó ser clave, y cuando ya llegaron, finalmente, los cambios legislativos, existía un camino recorrido por aquellos que habían trabajado en los procesos de mejora de las atenciones.

“En el 2010 fue cuando se autorizó la iniciativa de ley aquí en NL, bueno más bien se integró la iniciativa en el 2011, 5 de julio de 2011, y esto tenía que ser por ley, pero ya habíamos tenido tres años, para hacer ese acercamiento, para estrechar los lazos, para trabajar coordinados, valorándoles mucho su trabajo y lo hicimos un equipito de tres personas y luego se sumaron seis personas más y formamos un equipo de diez y con esos diez trabajamos todo el 2010 y parte del 2011, en el 2011 que se prueba la ley ya se integra un equipo de cuarenta persona y se formaron equipos de trabajadores sociales, psicólogos y abogados y así es como bajaban a las casa hogar”
(Ex funcionaria DIF Nueva León).

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Sin embargo para la anterior administración, esto se frena con el cambio de la última gobernación. Las acciones desarrolladas desde las dos administraciones anteriores sufren un cambio por quienes ellos consideran “no tenían los conocimientos técnicos necesarios” para continuar con las mejoras del sistema.

“A mí me toca esta como subprocurador de protección de niños, niñas y adolescentes y anteriormente hace 9 años yo ya había tenido la posibilidad de colaborar en el sistema DFI Nueva León y esto del acogimiento familiar o de la familia de acogida era algo que se vislumbraba pero no se aterriza, cómo se iba a hacer una atribución propia del sistema DIF si iba a hacer una atribución de la procuraduría, qué participación tendría que tener el poder judicial en este caso con nosotros y afortunadamente después de varios años, se llegó a esta figura aquí en Nueva León y que nos parece...nos parece pues la verdad genial” (Procuraduría DIF Nueva León).

Recordemos que las dos anteriores administraciones provenían de un mismo partido político, el PRI, por lo que la continuidad de los cambios no se vislumbró como una dificultad, sin embargo, por primera vez es escogido un candidato independiente, que genera mucha incertidumbre entre los especialistas, sobre todo en lo relacionado a la capacidad técnica de los equipos nuevos. Sin embargo, la actual procuraduría reconoce que el trabajo realizado es un antecedente importante y que debe continuarse, pero ajustado a la legislación actual nacional aprobada en 2014.

Ahora bien, la trayectoria que siguió Monterrey fue muy diferente al resto de la nación, donde los cambios solo comienzan a darse posterior a ésta reforma legislativa de 2014 que obliga al Estado a profesionalizar los servicios de acogimientos y ofrecer mayores alternativas para los niños y niñas en cuidado alternativo. De esta forma no se trata solo de mejorar las alternativas actuales sino que, junto con ello, implicará maneras de abordar la problemática, al tener que ofrecer alternativas a la institucionalización de niños/as, para lo cual muchos Estados señalan no estar bien preparados.

“La responsabilidad que conlleva, porque es muy bonito el acogimiento y todo, pero abrir la puerta a un cierto tipo de personas que tienes que evaluar, que tienes que ser muy cuidadoso, donde los vas a poner, quien los va a cuidar, o sea hay un

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

riesgo que tenemos que asumir entonces hay que ir con pies de plomos, sí avanzando, pero diría mi abuelita, más vale paso que dure (risas)”
(Funcionaria DIF Tabasco)

Amparados en la última reforma a nivel nacional, el Estado de Tabasco se compromete con el cambio en sus políticas, pero principalmente recibiendo ayuda de organismos internacionales, no se retroalimenta de las experiencias locales como la de Monterrey, sino que busca ayuda en la comunidad internacional para conocer prácticas realizadas en otros países.

“A nosotros la ley general nos viene a beneficiar de todas las maneras posibles, nosotros, antes éramos procuraduría de defensa del menor y la familia y no nos hacía caso nadie, tocábamos puertas, buscamos la ayuda y nadie nos hacía caso, la ley general nos vino a dar facultades que no teníamos y que necesitamos para proteger a los niños, por ejemplo la familia de acogida no existía, nosotros no podíamos dar a un niño a una persona que no fuera familia consanguínea, cuando surgen las familias de acogida, nosotros dijimos uff, aquí lo vamos a hacer. ..La ley vino a ayudar muchísimo, no solo al Estado, sino a todo el país, porque se reconocieron derechos que aun cuando estaban no se los otorgábamos a los niños, por ejemplo el derecho a ser escuchado” (Procuraduría DIF Tabasco)

Para estos actores la ley es un elemento crítico del modo de gobernar y por tanto tienen una centralidad en los procesos decisionales de política pública. De acuerdo con esto podemos ubicar a estos actores dentro del proceso de implementación de las decisiones públicas, más que como un actor miembro de las coaliciones que promovieron el cambio en una etapa de diseño de éste.

Para los propios actores estatales el DIF no sería un lugar de donde hayan surgidos o promovidos cambios en las políticas, estos los ven impuestos por la legislación y perciben que la sociedad en general tiene desconfianza de la labor de la institución por lo que para los funcionarios tabasqueños, no es el órgano estatal el líder o referente de los cambios, sino que lo es la experiencia internacional que obliga al país a ajustar su legislación.

“No se le da seguimiento, habremos muchas personas trabajando en gobierno, gente que no hace absolutamente nada, gente que llega de 8 a 3 de la tarde y que

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

solo están en su celular todo el día, si?, muchos dicen no me das los medios, pues tampoco los busca, entonces es bien cómodo que la gente de gobierno no haga nada” (Funcionaria DIF Tabasco)

“Yo antes era de las que no le creía al gobierno, decía no es que el DIF Tabasco, no hacen nada, yo entro al DIF y como yo empecé como jefa de departamento, llegaba a las 8 y me iba a las 4” (Procuraduría DIF Tabasco)

Sin embargo en la actualidad no solo la legislación se ve como una oportunidad para el cambio, acá el cambio en la gobernación, especialmente por la impronta dada por la esposa del gobernador que es la Presidenta del DIF, representa un liderazgo hábil que puede asociarse con un cambio en las políticas. Sin embargo ese cambio se refleja en la confianza hacia el trabajo de la institución y no necesariamente en un cambio de paradigma ni en la visión de política pública, la cual permanece marcada por un fuerte enfoque asistencial.

“Ella se va a las comunidades a repartir despensa, a repartir ayuda y a todos los directores nos toca un día de la semana, a mí me tocó un sábado y yo regresé que yo no me podía ni mover, viaje a las comunidades muy apartadas, es muy cansado, y son filas y filas de niños, filas y filas de gente que estas repartiendo, entonces si queda uno cansadísimo. Yo a la maestra, yo a veía entera... yo empecé a admirar eso en ella...la figura de las primeras damas y que son las presidentas de los patronatos del DIF, ellas solamente son de fotos, se va a inaugurar una escuela, ella va y se toma la foto, estuvo en una reunión la fulanita se toma la foro, ella no es de foto, ella hace el trabajo... ella no recibe un sueldo por lo que está haciendo, nosotros si, ella se involucra hasta en los menús de los niños. Es la más entusiasta y trabajadora de todo el DIF” (Procuraduría DIF Tabasco)

Ahora bien, los funcionarios de esta nueva gobernación reconocen que dentro del propios actores estatales existirían grupos opositores al cambio, que serían los sindicatos, personas que no pueden ser removidas de sus cargos y, que por tanto, no se ven motivadas a cumplir con un mejor desempeño de sus funciones. Las nuevas autoridades en Tabasco, por ejemplo, ven a los sindicatos como un obstáculo para instaurar nuevas políticas, así como las instituciones de larga trayectoria, tales como Ministerio Público o Fiscalía.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Estos actores estatales, al permanecer estáticos, vale decir en términos de Sabatier, al no tener alternancia en el poder, se transforman en coaliciones opositoras al cambio.

“Es que las autoridades no cambian, los Ministerios Públicos son, a veces, de por vida, siguen los mismos, y el problema más grande que tenemos, a todo nivel de gobierno, son los trabajadores de base, sindicalizados, que tienen tantos derechos y tan pocas obligaciones que ellos te dice, a las tres es mi hora de salida y me voy, y lo mismo hacen los Ministerios Públicos” (Procuraduría DIF Tabasco)

Por su parte, la Ciudad de México ha experimentado un camino distinto a los anteriores dos casos, donde los actores han tenido roles y estrategias diferentes para el cambio. Cabe señalar en este sentido que Ciudad de México es el único Estado en el país que cuenta con una legislación de Cuidados Alternativos y dicha ley fue ampliamente promovida por agrupaciones de la Sociedad Civil, sin embargo la aplicabilidad de esta ley reconoce muchas dificultades entre los actores debido, en gran medida, a la falta de claridad entre el rol de éstos.

“la Ley de Cuidados Alternativos, yo no la entiendo, o sea el propósito de la ley es uno, pero estos casos que yo tengo de los 73 hoy día la investigación que se ha realizado, se ha desnaturalizado y se desvinculo totalmente del niño, entonces tengo las investigaciones en el archivo y a veces sale el tema de la violencia familiar y el motivo por el cual llegó, pero la investigación del delito no siguió su curso y no quisiera decir que todos van al ámbito penal, pero me dicen, no puedo abrir caso porque ustedes tienen ley de cuidado alternativo “(Procuraduría Federal México)

Para la Procuraduría Federal que atiende casos de todo el país, la Ciudad de México representa un inmenso desafío en términos de magnitud de atención de casos como de complejidad en el entendimiento de los actores.

“porque a nosotros nos sucede, como sabes, en la Ciudad de México tenemos un número importante de casos en los Centros de Asistencia Social del DIF, el 72% de la población que nosotros atendemos viene de la procuraduría de la Ciudad de México y cuál es el tema que hemos identificado?, la interpretación que se ha hecho de la Ley” (Procuraduría Federal México)

Esta situación se ve reflejada en todo el país donde el Estado reconoce la necesidad de criterios más uniformes para abordar el cambio en las políticas que está planteando la nueva legislación, tanto a nivel de la Ciudad de México como a nivel nacional. Las autoridades reconocen que lo que hay es un uso de la ley y no del derecho, vale decir no existe una interpretación de la norma para promover el cambio, lo que se busca es el cumplimiento a cabalidad de lo establecido, sin tener herramientas para su adecuación o implementación en diferentes contextos.

“Las inquietudes son tremendas, desde la publicación, le hablaban a Fer y le decían oye, entonces te mando mis familias para que tu hagas el proceso de certificación, no?, todas tienen que ir? O van a abrir una oficina aquí?, de verdad la diversidad a veces rebasaba las 32 entidades de pensamientos”
(Procuraduría Federal México)

A lo anterior se le suma la complejidad de la población migrante menor de edad no acompañada, que debe lidiar con otros actores con los que la política de infancia no solía conversar, como las oficinas de migración, produciendo incluso desacuerdos en relación a la competencia de cada uno de los actores estatales en relación a la protección de los niños/as versus la protección de la “seguridad nacional”.

“Desde esta Dirección General, el programa de la Familia de Acogida se ve desde otro punto de vista, toda vez que por ser federal pues nuestra gran cantidad de muchachos, niños, niñas y adolescentes, son migrantes, migrantes no acompañados, entonces cuando nos sentamos y decimos es que nuestra población en realidad son migrantes, cómo es que vamos a poder vislumbrar esta figura de familias de acogidas ... federación con federación pueden llevar a cabo ciertas solicitudes, desde mi dirección general por ser una medida de protección la familia de acogida o cualquier otra medida que vaya derivada, digamos, al Instituto Nacional de Migración, esta debe estar atendida, pero cuando viene desde la procuraduría?, cómo es posible que el Estado le diga a la Federación lo que tiene que hacer?”
(Dirección General de Protección de la Infancia Procuraduría Federal México)

Pese a las significativas diferencias entre los Estados en relación a los actores y recursos utilizados, todos los entrevistados reconocen que falta de los recursos financieros representa uno de los grandes obstáculos para el cambio y que solo los organismos internacionales, son capaces de proveer estos recursos, por lo que el cambio ha ido

siguiendo la dirección de los planteamientos de las redes internacionales más que el de las propuestas locales.

“La Ley General dio muchas atribuciones a los Estados de la república pero con esas atribuciones no vino el presupuesto, tenemos que ser claros, verdad? Y la ley de los DDNNA, el gobierno del actual gobernador, esta ley entró en octubre y esta fue una de las primeras ley que él promulgó, que fue en noviembre...Te dan mil coches con solo diez choferes y los tienes que trasladar de un punto a un punto B, si lo puedes hacer pero te vas a tardar mucho, era mejor que te dieran los mil choferes” (Procuraduría DIF Nueva León)

“Pienso que no están muy inmiscuido, nosotros tenemos muchas denuncias, pero no podemos hacer trabajo social porque no hay vehículos, una psicóloga quieren que haga demasiado trabajo, que salga a comunidad y aparte atiende en la oficina y muchas cosas, no podemos hacerle seguimiento, porque no hay vehículos...hemos llegado a cooperar de nuestros propios sueldos para llevar despensa pero tenemos que decir no digan de donde viene porque esto lo ven mal” (Funcionaria DIF Tabasco)

Esto da cuenta de que la si bien la coalición dominante estatal – burocrática posee recursos políticos, que de acuerdo con la perspectiva Top-down podrían otorgarle una capacidad estratégica para controlar y definir la implementación de las políticas, esto no necesariamente ha sido así debido a la falta de recursos económicos, escasa coordinación inter- estatal e incluso falta de legitimidad social muestran que la implementación de los cambios que esta coalición se ha propuesto impulsar, no ha sido del todo exitosa, lo que invita a reflexionar acerca del rol que han desempeñado otros actores del sistema que intervienen en el proceso, no solo del estatal, dando así coherencia a la propuesta del MCP que señala que el subsistema de políticas está conformado por una multiplicidad de actores de diferentes coaliciones, todos los cuales, influyen en el proceso de cambio.

4.2.2. La Sociedad civil

Las organizaciones de la Sociedad civil en México, de acuerdo a los propios relatos pertenecientes a estos grupos pueden ser divididos en dos coaliciones, promotoras y opositoras al cambio. Por una parte, tenemos aquellas que ejecutan programas de cuidado alternativo de tipo institucional, que tienen una visión “caritativa” de la infancia y sus

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

familias y que se resisten al cambio en las políticas para niños sin cuidado parental, y por otro lado, existen aquellas que han promovido un cambio a través de diferentes recursos, aunque principalmente, utilizando redes internacionales de apoyo a su causa y que no necesariamente, brindan servicios de cuidados alternativos.

“Se da una...comienza a marcarse la diferencia de quienes tienen una visión de derechos humanos y quienes están en una visión asistencialista y en México los políticos tienen en su ADN que las ONG son adversarias, salvo que estén cooptadas, sin importar de izquierda o de de derecha, ese método está establecido de tal manera que uno tienen acuerdos específicos con ciertos albergues y otros, como nosotros, confrontación que posteriormente crearíamos la red en el año 2001 para denunciar en el ámbito de derechos humanos internacional estas prácticas”
(Director programa sociedad civil, Ciudad de México)

Las organizaciones de la sociedad civil que ejecutan programas a través de instituciones cerradas de protección representan cerca del 90% de la atención de niños en cuidados alternativos en todo el país, vale decir que en México las instituciones privadas son las que cuidan a los niños que están privados de vivir en sus familias de origen en forma temporal.

Estas organizaciones han seguido una larga tradición de institucionalización de niños debido a la falta de la capacidad estatal para atender los problemas de la infancia “abandonada”, lo que se tradujo que organizaciones de beneficencia asumieran la responsabilidad absoluta de dicha problemática sin contar con financiamiento ni apoyo por parte del Estado, por lo que las exigencias ahora realizadas para mejorar el sistema no son bien recibidas por estos grupos.

“Ahorita yo no tengo presupuesto para apoyar a una familia que se pueda estar desintegrando como te dije, hacia fuera, solamente tengo el apadrinamiento de los niños que están en la Casa Hogar, entonces puedo transformar cómo funciona la Casa Hogar porque ya está el apoyo, pero no puedo cambiar el mundo”
(Encargado Casa Hogar Monterrey)

“El tema de los albergues sigue siendo muy delicado porque hay una especie de chantaje, dicho por las instituciones, imposible de cumplir, pero al final funcional

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

el chantaje de si tú me presionas y me regulas, yo te entrego a los niños y ya verás donde los metes y bajo la evidencia de que el 90% de los niños y niñas en cuidados alternativos están en entidades privadas, en la mayor parte, el Estado Mexicano se ha llevado un rol muy tranquilo con las instituciones como para evitar que se revelen pero eso ha significado ceder en no aplicar o no estimular el uso de las Directrices” (Director Programa Sociedad Civil Ciudad de México)

Si bien podríamos decir que la percepción general del país es que existen instituciones privadas con un gran poder en la preservación del sistema proteccional actual, basado en la lógica de la tradición que avala un modelo que ha funcionado durante muchos años sin apoyo económico estatal y que por tanto debe sostenerse como política pública, existen Estados en donde estas organizaciones no cuentan con ese poder, como es el caso de Tabasco, donde la presencia de la sociedad civil está muy debilitada e incluso es percibida como un actor al cual el Estado debe apoyar.

“Más que ayudarnos, yo creo no, porque ellos solo se acercan a pedir ayuda...pero que nosotros nos podamos apoyar de ellos, no, ellos buscan ayuda hacia nosotros, pero ellos no nos dan ayuda a nosotros” (Procuraduría DIF Tabasco)

En este marco para la sociedad civil mexicana el Estado no representa un aliado en el trabajo de la infancia, salvo en calidad de prestadores de servicios cuando es el caso, sin embargo, muchas veces las visiones se contradicen y deben buscar aliados en otros países para lograr la validación de los gobiernos.

En Monterrey por ejemplo cuando se da inicio al programa de Familias Acogedoras, se hace en el marco de traer una experiencia norteamericana y costarricense al país que en un comienzo no es bien recibida por el gobierno de turno, por lo que deben esperar cerca de tres años para comenzar su implementación, lo que se da gracias a un cambio en el gobierno que posiciona al Dr. Morton a cargo del tema de los niños y niñas en cuidado alternativo.

“El Dr. Morton ya tenía la visión pero nunca se le dio un seguimiento, cuando cambia el gobierno el Dr. Morton quedó en ese equipo de trabajo y entonces empezó a haber en el 2013, el comenzó con necesitamos implementar un modelo familiar,

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

*qué está pasando en Monterrey?, lo más parecido era lo que nosotros tenemos, entonces contactaron a Back2back por el programa Esperanza”
(Directora Programa Acogimiento Familiar Monterrey)*

En la Ciudad de México es donde más se observa una colaboración entre las instituciones de la sociedad civil y el Estado, dado que a partir de la elaboración de la Ley de Cuidados alternativos en esa entidad se constituye un “buró estratégico” para la implementación del marco normativo que consiste en una alianza entre las organizaciones de la sociedad civil, ejecutoras o no de Casas Hogar, la academia, organismos internacionales y el propio DIF de la Ciudad de México, lo cual ha posibilitado un trabajo de sensibilización coordinado y articulado entre los sectores, aunque se reconoce que falta camino por recorrer en el proceso de implementación.

*“Creo que esta es la oportunidad de seguir por esa ruta que hemos ido creando a lo largo de estos años y decir a ver Estado como le hacemos, como podemos coordinar, a ver júntesele y háblese porque la coordinación interinstitucional cae en mucha falacia, ya lo hemos visto cuando trabajamos en los Estados, en los municipios ojalá estuviéramos ya a nivel de trabajar con los municipios, porque es importantísimo generar de abajo hacia arriba, de la práctica, de la célula básica, los municipios están desprovistos, incluso de los marcos generales de facultades específicas, las propias leyes orgánicas y decretos de creación que sustentan a los DIF a veces son tan generales, tan ambiguos, tan vacíos que no les dicen ni qué hacer ni como lo van a hacer”
(Directora programa sociedad civil Ciudad de México)*

En este sentido la sociedad civil reconoce que el Estado y la sociedad en México se caracterizan por tener un discurso y un diseño de política más avanzado y más cercano a la propuesta de las redes internacionales de derechos humanos que lo que en realidad logran llevar a la práctica y ellos deben buscar aliados para el cambio a través de las redes internacionales.

Por otra parte, existe entre las instituciones que tienen centros institucionales un discurso que se contradice con el que promueven estas redes por lo que se ven confrontados, tal y como se plantea en el MCP, actores de un mismo grupo que pertenecen a diferentes coaliciones.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Podríamos identificar en este sentido, que la sociedad civil en México representan a lo menos tres coaliciones. Por una parte aquellas que han utilizado el recurso de las redes internacionales y también de la autoridad legal formal, en especial, del poder legislativo para promover un cambio de las políticas para niños en cuidado alternativo, están principalmente ubicada en la Ciudad de México y tienen un alcance nacional.

“Llegamos a un nivel de incidencia muy, muy alto, en el que estábamos todo el tiempo comunicados con los Senadores, con las senadoras, con las senadoras del PRI, les pedimos que su aporte era no hablar ni a favor ni en contra sino, literalmente, guardar silencio y la oposición había su tarea de ir cuestionando, quitando, borrando y agregando nuevas cosas” (Director programa sociedad civil Ciudad de México)

Estas coaliciones también identifican que la formación y el conocimiento es clave para el cambio de política, esto fue especialmente en el caso de Monterrey en donde al exportar un modelo extranjero para traer a un país y a un gobierno que no contemplaba en su legislación otras formas de cuidado alternativo que no fuese la institucionalización, requería que los profesionales estuvieran muy bien capacitados y formados, para instruir al Estado y generar confianzas de que un proyecto en familia podría resultar en México.

“Back2Back pertenece a una red, bueno, más bien es una alianza de diferentes instituciones a nivel global, de la alianza que se llama “por el huérfano, no se si has escuchado, en la cual somos alrededor de 200 instituciones, Casa Viva es parte de esa red... fue en un Congreso en EEUU donde Casa Viva presentó el Acogimiento Familiar y donde nosotros dijimos, guau tenemos que trabajar en promover no la institucionalización, sino que el modelo familiar. Los directores de ese momento viajaron a Costa Rica para conocer el modelo...sin embargo tardamos tres años para que el gobierno dijera pues vamos a ver porque estamos preocupados por las Casas Hogar, entonces en el 2012 no existía nada, se estaba a penas como planeando como podíamos compartir con el gobierno esto” (Directora programa Acogimiento Familiar Monterrey)

“En RELAF fue el único espacio en el que encontré un trabajo serio y con experiencia que pudiera replicarse en México y fue hace doce años. Por eso yo creo que es estratégica la decisión” (Directora programa sociedad civil Ciudad de México)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Por otro lado, podríamos decir que existe una segunda coalición conformada por aquellas organizaciones de la sociedad civil que no han tenido un papel preponderante en las políticas públicas para niños en cuidado alternativo. Son aquellas que han pasado inadvertidas, que no promueven un cambio en las políticas ni tampoco las defienden, sino que más bien se caracteriza por acatar lo que establece la legislación y adaptar sus programas de acuerdo a los requerimientos de cada gobierno de turno.

Este caso se identifica fuertemente en la ciudad de Tabasco en donde la percepción general es que la sociedad civil es débil y está al servicio de los recursos, que no tiene una ideología muy clara ni una propuesta de intervención con la infancia vulnerada, lo que puede ser atribuido a una cultura que los actores denominan como “conformista” y que les implica acatar sin cuestionamiento lo que se les solicita.

“Tabasco es un pueblo conformista que no pelea sus derechos, esa es la verdad...hay desconocimiento de tantas cosas y son conformistas de plano, no pelean, porque no conocen otro estilo de vida, se conforman con lo que tienen, si? y entonces ellos piensan que eso es lo normal, al no conocer otro estilo de vida, tú piensas que lo que tienes es normal, no ansías otra cosa, no conoces otra cosa...”
(Funcionaria DIF Tabasco)

Sin embargo tras esta concepción acerca del “conformismo” social se observan creencias de los actores cargadas de prejuicios y preconcepciones que identifican a las familias, especialmente a las más pobres como incapaces y poco proactivas en la búsqueda de soluciones para la protección de sus hijos/as.

“Los tabasqueños en general estamos acostados en una hamaca esperando que todos se nos llegue y creemos que es responsabilidad del Estado que se nos de todo, si un padre tiene 9 hijos está esperando que el Estado le mantenga a los 9 hijos”
(Procuraduría DIF Tabasco)

Finalmente, encontramos a coaliciones que podrían representar una oposición al cambio, se encuentran en todas las ciudades estudiadas y dicen relación principalmente con aquellas organizaciones que ofrecen servicios institucionales y que han permanecido

durante muchos años y sobrevivido a diferentes administraciones, dado que su relación no ha estado vinculado con el aparato público sino más bien con el área empresarial que ha financiado sus programas.

“Se da este rol protagónico de los empresarios porque el Estado mexicano no daba dinero y comienzan los empresarios a tomar el control, patronatos, consejos directivos, fundaciones de las instituciones de cuidados alternativos, obviamente eso retrasa mucho la visión de derechos humanos, pero se traduce en la capacidad de movilizar recursos para financiar sus albergues”
(Director programa sociedad civil Ciudad de México)

“El gobierno a penas se empezó a involucrar, hace dos años empezó a ponerse rígido de proteger al niño y los derechos del niño, apenas empezó a validar a los niños. Empezó fuerte, empezaron cerrando casas hogar por abusos o casos de ese tipo, hasta que tuvieron que decirles, ya no cierran porque ahora ya no sabemos dónde poner a los niños”
(Encargado Casa Hogar Monterrey)

“Ellos te dicen: apenas tengo yo para solventar las necesidades básicas, me pides un equipo cien por ciento capacitado, que sepa todo tipo de situaciones y yo creo que si es un poco complicado, a parte pienso que de alguna u otra forma no está una apertura, en el sentido de explicarle a los papás, bueno, la idea es que tu hijo no esté en la institución para que pueda desarrollarse de una mirada positiva”
(Procuraduría DIF Monterrey)

Esto refleja un sentimiento de presión por parte de las instituciones donde al saber que el Estado no puede cubrir las necesidades de protección de los niños separados de sus familias, actúan en una lógica de mercado proveyendo un servicio que incluso llega a justificar las negligencias o situaciones de riesgo que se pueden producir dentro de los centros asistenciales (instituciones de protección) y que son expuestos por los medios de comunicación pero que en la práctica no generan mayores cambios debido a la falta de alternativas.

“Si tú ves desde afuera una casa hogar y sabes que han ocurrido abusos o han ocurrido situaciones de riesgo o a lo mejor mala administración porque no son muy transparente con los recursos, pero nunca has trabajado en una casa hogar o nunca has sido un director o nunca has estado de cerca con ellos, no puedes tener una opinión limpia, sino que solamente nos juzgas”

(Encargado Casa Hogar Monterrey)

Estas coaliciones serían las que utilizan más que nada el recursos financiero como forma de mantener la política pública a través de la institucionalización de niños, ofreciendo una especie de servicio completo en el que el trabajo con las familias de origen muchas veces se vuelve un entorpecedor de la labor que ellos realizan por lo que asumir los cambios de las políticas planteados en el nuevo marco de ley dificulta la misión que históricamente han venido sosteniendo.

“Hay otras instituciones, como la familia causa mucho ruido, preferimos que no las ve, instituciones de asistencia social. Las instituciones tienen una forma más marcada a retener en la institución a buscar una alternativa que vuelvan con las familias...hay instituciones en la que más bien estás aquí y no vas a ver a tu familia hasta que te gradúes y si la ves, ves a tu familia no más una vez al mes, solo te pueden visitar aquí, inclusive en algunos lugares te dicen firma como familia que no lo vas a sacar de aquí, no sabría a ciencia cierta la razón institucional, pero hemos visto por ejemplo que la razón teórica, que es decir te prometo que si vienes como niño, vas a estar aquí hasta que te gradúes de la universidad, entonces es un gran hit decir, estamos sacando niños de la calle para poder convertirlos en universitario, y luego viene la familia y como la familia mueve tanto emocionalmente, a ese niño le dicen lo siento no te vas, porque también es una inversión que estas teniendo y como le demuestras a un donante”
(Directora programa sociedad civil Tabasco).

Para los propios actores de la sociedad civil las instituciones son claramente identificables entre dos grupos que ellos denominan los “anti derechos” y los que promueven las Directrices de Naciones unidas y la CDN, ubicando a las instituciones proveedoras de cuidado alternativo institucional como influyentes en el ámbito político debido a la mantención de fuertes alianzas con el sector financiero.

“Sin reducir la lista quien la encabezaría sería Casa alianza, Hogares providencia, el sacerdote Chinchachoma que fundó el Hogar Providencia y tuvo 27 albergues, Fundación Renacimiento, la visión que tienen es criminalizante, de doctrina de situación irregular, este grupo de organizaciones, contrasta con otro grupo de organizaciones como El Caracol y otras que dan origen a REDIM, que empiezan a debatir y a ser denunciante del enfoque de derecho, tienen que ver más con sus visiones ideológicas y sus financiamiento, los empresarios que financian este tipo de organizaciones tienen mucha influencia en su posición política”

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

(Director programa sociedad civil Ciudad de México)

En definitiva podemos sostener que la sociedad civil está conformada por coaliciones promotoras y opositoras al cambio de políticas en cuidado alternativo y cuenta, en términos del MCP, con una serie de recursos (autoridad legal, liderazgo hábil, redes internacionales, grupos movilizantes, recursos financieros) para ejercer poder político y financiero para el cambio de las políticas, por lo que su actuación dentro del subsistema de políticas de cuidado alternativo es sumamente relevante, sobre todo en alianza con organismos internacionales.

4.2.3. Los organismos internacionales

En las políticas de infancia los organismos internacionales han tenido una fuerte presencia en la región de América Latina, influyendo tanto en los cambios legislativos como en el diseño de nuevas políticas públicas acordes a lo que estos grupos establecen como los principios de promoción de una cultura de derechos para la niñez. De esta forma entonces, para muchos de los actores locales que han promovido ampliar las alternativas proteccionales de los niños separados de sus familias, se han vuelto un aliado tanto ideológico como también financiero.

“Aquí el rol de Unicef fue muy importante, concretamente Isabel Crowley (Representante de UNICEF en México) como persona que se metió y ahí estuvo cerca” (Director programa sociedad civil Ciudad de México)

La estrategia de trabajo de UNICEF en el marco de los cuidados alternativos en México es más bien reciente (no más de diez años), y comienza en el marco de la discusión de la nueva legislación y en el marco de la búsqueda de mejoras para los niños en situación de protección en el año 2009. En este contexto se establece una fuerte alianza con el gobierno y la administración estatal- burocrática actual ofreciendo asesoría técnica y recursos financieros para apoyar los cambios implicados en el nuevo marco legislativo.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Para UNICEF el desafío es inmenso en magnitud y alcance, sin embargo se ve como un desafío posible, para lo cual acuden en la búsqueda de expertos regionales y establecen una alianza con la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) para la implementación de pilotos de programas alternativos a la institucionalización de niños que en la actualidad se encuentra en marcha y que involucra una fuerte etapa de sensibilización de los actores estatales y la capacitación técnica del profesional.

“Son pocas las experiencias que se tienen en México ya de tener familias ajenas acogiendo niños que tienen necesidad de protección por no tener el cuidado de sus familias en un determinado momento y aquí la maestra Nelly la procuradora manifestó el interés de poder desarrollar una experiencia pionera, piloto de niños migrantes que entendemos que es la población que más están atendiendo por el momento y recibiendo y de ahí surge la necesidad también de UNICEF de apoyarnos y colaborar con expertos en la región que verdaderamente han acompañado estos procesos de desarrollo de acogimiento familiar y tenemos un convenio de colaboración con RELAF” (Profesional de la unidad de protección UNICEF México)

Por su parte la sociedad civil reconoce que los organismos internacionales han tenido una importante participación en la promoción de la nueva ley de protección de derechos de infancia en México. Sin embargo, los actores de las coaliciones promotoras pertenecientes a este tipo de organizaciones reconocen que en la implementación los cambios han sido difíciles de materializar debido al contexto federativo mexicano, donde los estados tienen total autonomía jurídica y el marco rector nacional es muy reciente y poco difundido, lo que produce contradicciones y divergencias entre estas entidades generando realidades para los niños/as desiguales a lo largo del territorio nacional.

“Fue un logro compartido, venía un grupo de legisladora trabajando el tema, haciendo algunas alianzas, varias que ya venían sensibles y son al final a quienes les toca llevar la negociación a nivel legislativo y de sociedad civil estábamos nosotros, había el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, UNICEF participando, se logra incorporar en el cuarto constitucional el interés superior de la niñez y el más importante fue el 73 constitucional porque eso permitía que el Congreso de la Unión legislara en materia de DDHH en niños, niñas y adolescentes, hasta antes de esta modificación, todo lo relativo de niños, niñas y adolescentes era competencia local, porque, como te comenté somos una República

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Federal con 32 entidades federativas, con autonomía y con constitución propia...de tal suerte que teníamos 32 leyes que no se articulaban y por eso el lograr que el 73 constitucional se modificara nos permitía tener una ley general para todo el país, para lo cual nos permitía tener un piso mínimo sobre la cual todas las demás leyes estatales se armaran sobre ese parámetro, sobre esa sombrilla” (Director programa sociedad civil Ciudad de México).

Se recurren a diversos organismos internacionales, con el financiamiento de UNICEF, para apoyar los cambios legislativos, sensibilizar a las autoridades a través de la presión internacional, utilizando como recurso la acción de grupos movilizantes internacionales de manera de transmitir en el país la idea de que la imagen internacional de México estaba en juego si no se realizaban cambios constitucionales profundos.

“Esto tuvo su respaldo internacional, logramos movilizar y contar con mucha presencia, o sea trajimos muchas veces al Comité de Derechos del Niño, a la Comisión Interamericana, a la Relatoría de Derechos de la Niñez, y a otros expertos internacionales con apoyo de Unicef” (Director programa sociedad civil Ciudad de México)

Para la comunidad internacional y los expertos nacionales el mayor desafío que hoy en día enfrenta el país, y sus políticas es comprender que cualquier cambio que se pretenda realizar en el ámbito de los cuidados alternativos, como por ejemplo la instalación de programas de acogimiento familiar, deberá realizarse en el marco de una transformación profunda del sistema proteccional, lo que se enmarca en la promoción del derecho de los niños a vivir en la familia y en la comunidad.

“Estamos intentando avanzar en la creación de un sistema de protección integral que por si solo es un desafío enorme y tiene muchas aristas, muchos elementos, la parte de las concepciones, que son los derechos de los niños, la parte técnica, la parte presupuestaria, la parte institucional, es un poco como arreglando el coche mientras está viniendo intentando cambiar un navío en medio... así todo es todo es súper complejo, entonces estamos en este momento, en estos meses tratando un tema transversal que en verdad es un tema que un poco es una forma de testear la calidad del sistema de protección que se está creando... entonces fuera de este tema específico del derecho a vivir en familia y la más específica aun del acogimiento familiar estamos en un momento mucho más complejo de la instalación del sistema que trae muchos desafíos” (Representante UNICEF México)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

“Si vemos el acogimiento como un momento, una secuencia de protección, yo te diría que ahí no podemos perdernos en ese punto. El Acogimiento Familiar en familia ajena es subsidiaria a otras figuras de protección, empezando, obviamente, por el fortalecimiento para evitar la separación innecesaria (Dr. Morton)

La estrategia que los propios grupos de los organismos internacionales han recurrido actualmente tiene que ver con la generación de alianzas con los sectores de la sociedad civil, pertenecientes tanto a aquellos grupos que se oponen a la institucionalización como aquellos que tienen bajo su oferta programática centros institucionales, actuando como Policy Brokers e intentando establecer un consenso ideológico y operativo de forma colaborativa entre estas instituciones, el gobierno y los organismos internacionales.

“En el caso de la Ciudad de México es que es esencial trabajar la prevención de la separación y el trabajo con las familias, y es ahí donde por ejemplo JUCONI está trayendo su expertis y esto lo que se tiene que reflejar en los manuales, en las herramientas y también en la malla curricular para tener este enfoque, si acogimiento familiar pero en el marco de una secuencia”
(Jefa Unidad de Protección Unicef México)

“La lógica es que primero la entidad de gobierno genere la estrategia, genere su manual, genere conocimiento, genere el equipo porque después va a ser la entidad de gobierno la que deba poner las reglas y supervisar las entidades civiles que quieran adecuarse y hacer programas de acogimiento... estamos muy enfocado en generar la estructura del organismo rector pero si tenemos parte de la estrategia de los pilotos una prueba piloto con entidad civil” (Directora RELAF)

4.2.4. La sociedad en general y la opinión pública

Como se ha sostenido a lo largo de la presente investigación la problemática de la niñez separada de su familia de origen por causa proteccional está estrechamente relacionada con las concepciones culturales acerca de lo que se entiende por cuidado parental, de esta forma entonces, la sociedad juega un rol como actor preponderante en las políticas públicas.

Por una parte existe una gran contradicción entre el discurso de los actores acerca de cuál es la mejor opción de política pública en el contexto mexicano, dando lugar a múltiples

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

prácticas que van variando de acuerdo con los contextos sociales y culturales. A modo de ejemplo, en Monterrey las primeras instituciones de cuidado que se abren son para mujeres con embarazos “no deseados”, que avergonzaban a las familias y que querían esconderse de la sociedad, aunque en todo el país, al igual que en el resto de América Latina, las instituciones son medidas proteccionales para familias pobres y poblaciones socialmente marginadas.

*“La primera casa del Estado de Nueva León se abrió en 1905 y fue para jovencitas adolescentes que las sacaban de sus familias, la segunda fue en 1930 y fue la casa cuna Conchita y esa fue específicamente abierta para adolescentes con embarazos no deseados. En los 40 se abrió otra casa hogar, en los 50 otra, en los 60 seis, en los 70 tres, en los 80 cinco, en el 90 son 23 y en el 2008...16.
(Ex funcionaria DIF Nueva León)*

*“Desde el siglo pasado, los albergues, cualquier espacio de institucionalidad, se hizo con la clara intención de atender a los irregulares, fundamentalmente pobres, personas con discapacidad indígenas, todos aquellos que rompían con la imagen de México en progreso, México cambiante y esto ha tenido diferentes expresiones pero en la práctica ha sido bastante similar”
(Director programa sociedad civil Ciudad de México)*

Para muchas instituciones de este tipo el haberse “hecho cargo de los niños abandonados” representa un ejemplo de buena gestión, lo que promovió no solo a una fuerte cultura de institucionalización, sino también motiva la creación de macro instituciones (instituciones con grandes cantidades de atención de niños) promovidas por una coalición que plantea que el desafío de estas instituciones es proveer a los niños un lugar donde vivir, dormir y alimentarse, ya que tanto sus familias, la sociedad como el Estado los han abandonado.

*“La cultura institucional tiene entre sus muchas características que hablar del número de años que tiene una institución y la cantidad de niños que alberga son factores que se consideran de éxito”
(Director programa sociedad civil Ciudad de México)*

De esta forma se observa una fuerte cultura familiarista de estos grupos, en donde el Estado intervendrá en la medida en que se produzcan graves vulneraciones de derechos y

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

desde una visión más bien punitiva hacia los padres y familias de origen. Para algunos sectores de la sociedad civil este hecho radica en que la sociedad mexicana sostiene que los niños son solo responsabilidad de las familias.

“No sé si es privativo de México, pero es muy profunda la visión de que los niños son responsabilidad de las familias, eso es un error de pensamiento muy arraigado, una representación social que tiene el Estado mexicano y muchas personas de la sociedad civil, ONGs y demás. Se asocia con otra representación social negativa o error de pensamiento y es que el Estado debe intervenir solo cuando hay víctimas y victimarios, entonces significa que se renuncia a la prevención, no se considera a los niños/as como asunto de interés público, sino siempre del ámbito doméstico y particular y un tercer error de pensamiento corresponde a lo que, he comentado en varias ocasiones, a que salvo que la sociedad civil esté cooptada es un adversario, entonces estos elementos juegan mucho y lo hacen complejo” (Director programa sociedad civil Ciudad de México)

Para los especialistas la proliferación de instituciones tiene sus orígenes una vez finalizada la Revolución Mexicana en los años veinte, donde queda un gran número de niños en orfandad lo que daría origen a macro instituciones que albergan a cientos de niños sin familia, lo que fue sostenido en los gobiernos posteriores bajo la lógica que mientras más instituciones se creaban, con mayores infraestructuras, más benefactor era el Estado.

A fines de los años 90 el país asiste a un cambio de gobierno hacia la izquierda y la sociedad civil ve la oportunidad de denunciar algunas prácticas de las instituciones de protección, sin generar mucho impacto ni cambio en las políticas. Solo en el último periodo, se ha podido observar una mayor profesionalización de estas instituciones, obligados por cambios legislativos y recomendaciones internacionales y con la ayuda de algunos casos que han salido a la luz pública y que han puesto en evidencia las precarias condiciones en las que trabajan muchas macro instituciones.

“En la última etapa, en los últimos años en este contexto, llegamos a una profesionalización de todas las organizaciones como parte de las exigencias de estándares y mejor calidad, pero que profundiza la diferencia con aquellas que se han profesionalizado con enfoque de derechos humanos y las que se van profesionalizando y fortaleciendo financieramente con una visión anti- derecho” (Director programa sociedad civil Ciudad de México)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Ahora bien, para todos los actores entrevistados la pobreza continúa siendo un factor explicativo de la pérdida de cuidado parental ya sea en forma directa o indirecta, por lo que los problemas que tienen las familias mexicanas para muchos de los actores pueden ser atribuidos a los contextos de pobreza de donde provienen, creencias sobre todo instaladas en los actores estatales.

“la pobreza determina muchas cosas, violencia, la separación de los padres, infidelidades, los papás no encausan donde debieran su enojo y maltratan a sus hijos” (Funcionaria DIF Tabasco)

“Lo que está pasando también en nuestra sociedad tabasqueña es que un salario no alcanza, es necesario que trabaje el padre y la madre, eso también hace que descuidemos a nuestros hijos ...El que trabaje el padre y la madre hace que el niño crezca solo” (Procuraduría DIF Tabasco)

“Yo creo que de ahí bien todo, la pobreza extrema donde la mujer se embaraza, el hombre no tiene como sacarla a delante, la abandona, la mamá tiene que salir a trabajar para sostener a los niños, a veces la misma situación de pobreza llevaba a ciertas mujeres a estar en una condición de pues muy vulnerable” (Ex funcionaria DIF Nueva León)

Lo anterior se ha traducido en medidas desesperadas e improvisadas por parte de algunos gobernadores que asumieron que una forma de solucionar la problemática podría ser asumir cargo de los niños y niñas de las familias pobres, lo que llevo a algunas organizaciones de la sociedad civil a denunciar la creación de algunos programas como Hijos e Hijas de la Ciudad de México, un programa que de acuerdo a sus opiniones, fue diseñado con el objetivo de “ quitarles los hijos a las personas que viven en la calle” a so pretexto de salvar sus vidas y ofrecer la posibilidad de un futuro bajo la tutela del Estado, incluso produciendo algunos cambios legislativos que son considerados un retraso en los cambios de las políticas.

“Marcelo Ebrad como jefe de gobierno, se da una cosa anecdótica, y es que se acaba de casar con una actriz, Mariagna Ebrad y de manera un poco ocurrente ,como suele pasar con muchos políticos mexicanos, dice que van a adoptar a todos los niños que viven en la calle y se les explica que Estado no puede adoptar porque

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

hay un tema jurídico que lo impide y entonces es cuando empiezan a imaginarse con su equipo de trabajo y definen que el tema va a ser Hijos e Hijas de la ciudad pero engarza con su estrategia de limpieza social... la modificación que hicieron del código civil que crearon tutela por desamparo que establece la incapacidad moral o material de las familias para cuidar a sus hijos, los coloca en desamparo y es obligación del Estado intervenir y obviamente se da a institucionalización”
(Director programa sociedad civil Ciudad de México)

4.2.5. Otros actores

Para terminar, el análisis de los actores de las políticas de para niños y niñas sin cuidado parental en México podemos decir que dentro de este subsistema se encuentran además una serie de otros actores que, de acuerdo a los sujetos entrevistados, han influido de diferentes formas en el cambio de las políticas.

Las alianzas que el aparato público ha ido desarrollando con el ámbito privado por una necesidad financiera del Estado ha determinado en gran medida la trayectoria de las políticas, convirtiéndose tanto las organizaciones privadas como a las propias empresas financieras de éstas, en actores muy relevantes a la hora de promover un cambio.

“Aquí en NL para lograr que las instituciones cuenten con ese equipo de trabajo hubo que trabajar mucho en concientizar a los patronatos y consejeros, las que tienen patronatos y consejos y las que no, las que nacieron por una pareja que quiso ayudar, son las que más están batallando porque no cuentan con recursos ...nosotros tuvimos que trabajar mucho en unirnos con la Junta de Beneficencias privadas que es la que está facultada para pedir las cuentas de los presupuestos y toda esa parte, nosotros como gobiernos no estábamos facultados, pero también consciente” (Ex funcionaria DIF Nueva León)

Las formas de promover un cambio en las creencias de estos actores han sido múltiples, pero principalmente han utilizado como recurso el conocimiento técnico traído de entidades académicas nacionales e internacionales. A modo de ejemplo en Monterrey debido a la falta de recursos se forma un comité intersectorial para realizar asesorías al proceso de implementación del cambio de las políticas y una alianza con el Instituto

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (TEC) para la elaboración de manuales de estándares para las casas hogar.

“Como no había forma de bajar recursos, empezamos a formar un comité de gestoría y redes de apoyo, entonces lo que yo hacía era iba a las universidades, algunas empresas, algunas fundaciones, a los medios de comunicación y les transmitía la idea y empezamos a formar un comité de gestoría y redes de apoyo, integrado por representantes de la sociedad civil y de gobierno, de los diferentes sectores. Desde el 2009 comenzamos a hacer las redes de apoyo, la primer fundación que nos apoyó en bajar a las casas hogar para hacer un manual para ayudar a las casas hogar a hacerlo operativo, fue Pequeños Gigantes Mexicano coordinados con el Tecnológico de Monterrey” (Ex funcionaria DIF Nueva León).

Una situación similar se ha dado en la actualidad en Ciudad de México en donde se cuenta con un convenio entre el DIF de Ciudad de México y la UNAM – Xochimilco para apoyar el proceso de implementación de la ley de Cuidados Alternativos en esa ciudad. En Tabasco, aunque más débil, han existido algunos convenios para la capacitación de los profesionales del DIF en temáticas de infancia en general.

Otros actores como los medios de comunicación se consideran han sido parte de las coaliciones más resistentes al cambio de políticas, dado que comunican información de carácter negativo acerca de las innovaciones que los Estados intentan realizar, centrándose solo en aquellos acontecimientos fallidos de la política. En este marco para las autoridades los medios no han representado un aliado para comunicar los deseos de mejorar las políticas, por lo que no se identifican alianzas de trabajo conjuntas.

“Cuál es el origen de la resistencia al acogimiento familiar, porque también hay una resistencia negativa en otros países, no somos el único y una de las cosas que sacamos es que los medios de comunicación solo comunican los fracasos, cuando de cien casos, uno fracasa, lo comunican de una manera muy alarmante y los noventa y nueve restantes, esos no se conocen, entonces una estrategia que hemos tomado nosotros también en NL es promover una figura exitosa de protección, que no necesariamente tiene que ser que los medios hablen cuando las cosas van mal, hay que también hablar cuando las cosas van bien, entonces una de las percepciones negativas ha sido del origen de los medios en focalizarse en las complicaciones” (Dr. Mortón)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

“Yo sé que estoy mal, pero yo no leo el periódico, no veo noticias, lo que yo sé es porque me lo mandan, me llega hasta cinco o seis veces, lo que sale en redes sociales porque me lo mandan... El problema de los medios de comunicación es que son sensacionalista, no contribuyen” (Procuraduría DIF tabasco)

Otro actor que cabe la pena destacar es el de la Iglesia católica, aunque principalmente en el ámbito de adopción, se identifican como una coalición que ha mantenido una visión de tutela frente a los problemas de la infancia y la familia, fundamentalmente dado por la concepción moral de que existirían mejores familias que otras.

“En el caso específico de niños pequeños o niños para adopción, ahí si hay intereses, la iglesia católica con algunas organizaciones han montado una red bastante peligrosa que están en la línea de trata y tráfico, porque tienen un perfil de organizaciones que capturan a las adolescentes embarazadas, hacen lavado de cerebro para demostrar que son malas madres, que entreguen a sus hijos en adopción y tienen otro circuito de organizaciones, que reciben estos bebés o los abandonan para hacer entregados en adopción y tienen otro circuito de organizaciones tienen ya identificado a las familias adoptantes...El gobierno federal recibió mucha presión de la iglesia católica que es quien tiene muchas de estas organizaciones y ahí no estoy seguro que cruce dinero pero si una visión desde lo moralista de que estas adolescentes pecadoras no merecen ser madres y esos niños tienen que ser salvados y entregados a buenas familias, no?, incluso clasicista la visión, como castigando la pobreza de sus madres, eso está hasta ahora intacto, sigue operando y el Estado no va a intervenir porque está la Iglesia de por medio” (Director programa sociedad civil Ciudad de México).

Hemos dejado para el final uno de los actores que en los procesos protectores generalmente representa una coalición muy importante en la medida en que sus sistemas de creencias influyen fuertemente en los procesos decisionales, este es el Poder Judicial.

Este actor es visto pocas veces como un aliado del gobierno y aunque se han realizado intentos por aumentar su participación en los cambios de políticas, para los diferentes actores entrevistados, el Poder Judicial, representa un ente más bien pasivo que generalmente no está presente en las discusiones sobre la infancia o los derechos de las personas. En algunas ocasiones incluso como Monterrey, se ha llegado a evaluar que conviene esa participación distante, aunque para Tabasco esa distancia implique adoptar

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

medidas contradictoria en la protección de la infancia, que dificultan los cambios en las políticas para niños en cuidado alternativo.

“Las autoridades no cambian, los ministerios públicos son a veces hasta de por vida y el problema más grande que tenemos son los trabajadores de base, que tienen sindicalizado, tienen tantos derechos y tan pocas obligaciones que ellos te dicen, yo a las tres es mi hora de salida y me voy y lo mismo hacen los ministerios públicos. (Procuraduría DIF Tabasco)

“Durante años quisimos que el poder judicial se metiera y ahora no los queremos, los queremos lejos, bueno, todo damnificado tiene derecho a redimir, no olvidemos que tiene mayor garantía en la solución al ser la mamá misma la que participa en dicha solución como una figura ya como componente técnico del programa” (Dr. Alejandro Morton)

“Casi siempre el Poder Judicial en México queda ajeno a todos los debates de DDHH y van llegando tarde por presión, porque no tienen de otra, siempre hay muchos más avances con el poder legislativo” (Director programa sociedad civil Ciudad de México)

En definitiva el subsistema mexicano de políticas para niños en cuidado alternativo está representando por una gran variedad de actores perteneciente tanto a coaliciones promotoras de cambio como opositoras, que utilizan variados recursos para transferir sus creencias a las políticas de infancia sin cuidado parental. Las creencias de estos actores se dividen en aquellas que promueven una mayor responsabilidad del Estado y una adecuación de los servicios que estos ofrecen a los estándares internacionales y aquellas que sostienen que la ausencia histórica del Estado en la protección de la infancia los inhabilita para realizar cambios sustanciales a los modelos de atención que tradicionalmente han sido responsabilidad de los privados.

En el capítulo siguiente se debate acerca de los actores en el contexto brasileño, para finalizar con una síntesis comparativa de ambos países.

Capítulo 5: Los actores del subsistema y las decisiones de políticas públicas en Brasil

5.1. A modo de recordatorio

Como se planteó al inicio del capítulo 4 la intención en la reconstrucción del mapa de actores tiene como objetivo identificar las posibles coaliciones existentes en la temática de políticas de infancia en cuidado alternativo en México y Brasil y a su vez dar cuenta de los recursos que estas coaliciones utilizan para promover o no el cambio.

En este sentido recordamos que estos capítulos no tienen la intención de reconstruir el proceso de los cambios, pero aportan, desde la mirada de los propios actores del sistema, los múltiples escenarios de actuación en que diferentes coaliciones pueden controlar centros de decisión del propio sistema político. En este marco las estrategias que estos actores pueden llegar a utilizar son de diversas índoles y abarcan desde la generación de marcos legislativos ad-doc. hasta la creación de estados de opinión pública, o la elaboración de alianzas claves o la utilización de información técnica o cultural.

Este capítulo está dedicado al análisis de los actores en Brasil, de los tres casos abarcados en dicho país, a saber: San Pablo, Campinas y Fortaleza. En el cierre del presente capítulo se presenta un esquema sintetizador de los dos países comparados, a partir de los seis casos de estudio. .

5.2. Los actores del subsistema de políticas en Brasil

Los actores en el caso de Brasil han seguido una trayectoria diferente de la adoptada por los casos mexicanos en la toma de decisiones sobre los cambios en las políticas públicas para niños y niñas sin cuidado parental. La primera gran diferencia es de carácter cronológico, ya que los primeros indicios de cambios dados por fuertes cuestionamientos al sistema de tratamiento del Estado con la infancia, pueden ser situados a fines de los años 80

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

y se materializan en una legislación considerada por los expertos internacionales como la más avanzada de la región en materia de infancia y adolescencia aprobada en los años 90.

La otra gran diferencia está dada por los actores que promueven dichos cambios y las justificaciones que dan para que estos se realicen. No son las presiones internacionales las que comienzan a cuestionar las estructuras de protección, son los propios actores locales participantes de la protección de la infancia los que, a partir de la generación de movimientos sociales, exigen un cambio radical en la atención de la infancia, adolescencia y sus familias.

Ahora bien, al igual que en los casos mexicanos, pese a que el cambio promovido es de carácter nacional, la respuesta pública a la problemática de la infancia en cuidados alternativos en Brasil se ha dado en forma dispar, entre los estados de la república.

Para este caso, estudiamos las ciudades de Fortaleza, San Pablo y Campinas, correspondiente cada una a diferentes velocidades del cambio en las políticas, siendo el primero de estos casos del Nordeste del país, en donde la resistencia a terminar con las formas más tradicionales de protección a la infancia ha sido mayor, San Pablo ubicado en el centro del país y en donde actualmente está dándose un proceso de transición en dicho cambio y la ciudad de Campinas, lugar donde se encuentran las políticas de cambio más antiguas en lo referente a las modalidades de cuidado alternativo diferentes a la institucionalización.

De esta forma podemos decir que si bien el comportamiento en estos casos estudiados comparte características dadas por el contexto nacional global, principalmente impulsado por la Constitución nacional de 1988 y la legislación de infancia de los años 90 (ECA), cada caso estudiado a utilizado diferentes recursos para enfrentarse a dicho cambio previsto en estos marcos legales, que de alguna u otra manera los han llevado a utilizar en mayor o menor medida diferentes recursos en los procesos decisionales.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

La institucionalización, como hemos mencionado, en los capítulos anteriores se registra en Brasil desde la época colonial y aparece como una forma de atender a los bebés abandonados en un sistema de “Ruedas de Expósitos”, que instala sus primeros servicios en el siglo XVIII en Salvador, Rio de Janeiro y Recife, lugares en que se instalaron Casas de Expósitos, que recibían bebés dejados en la Rueda (Rizzini, 2004: 14).

Muchos atribuyen, sin embargo algunas especificidades brasileñas de la cultura de internación de los niños y adolescentes a la propia historia de esclavitud en Brasil, que posibilita, por ejemplo, que los hijos e hijas de las esclavas nacidos como frutos de un abuso de sus patrones fueran puestos en estas instituciones a cambio de un pago por su cuidado, siendo posteriormente retirados para iniciar actividades laborales (Marcilio, 1997: 152).

Para los actores entrevistados, esta situación podría definir la actual relación que el Estado establece con las familias de la sociedad brasileña, marcados por una fuerte desigualdad y que podría ser una de las explicaciones de porque la política, pese a tener una legislación que establece lo contrario, ha demorado tanto tiempo en realizar cambios en la manera de atención, en el sentido que ha predominado un preconcepto en relación a una parte de la población, especialmente la pobre y negra, sobre su incapacidad de cuidar de sus hijos.

“la sociedad de clase media no confía en la sociedad de clase baja, cree que las personas pobres están equivocadas, creen que todo el mundo tiene que seguir padrones de educación, de vivienda que son solo los ricos los que saben cuidar de los niños entonces quieren sacar a los niños de los pobres. Eso en Brasil es mucho más fuerte que en la mayoría de los países porque tuvimos esclavitud, entonces, la diferencia cultural entre las elites y el pueblo es monstruosa. La idea de que los pobres no tienen derechos, la idea de que los pobres son pobres porque quieren ser pobres, y la idea de que los adolescentes son infractores porque son malos por naturaleza, es el mayor problema, porque hoy tenemos una sociedad en donde la mayoría continua pensando eso”
(Académica Brasileña, CEBRAP)

Esto marca una separación de la actuación del Estado en relación a los problemas que en la actualidad manejan las familias y para los actores de la sociedad civil, este es

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

quizás el principal reto que deben enfrentar para cambiar la cultura predominante de las políticas públicas de internación.

“Creo que algo que se vive muy fuerte en Brasil es un prejuicio contra las familias, como si ellas no pudieran ser cuidadoras de sus niños y adolescentes, como si solo familias que tuviesen más recursos pudiesen cuidar, y sabemos que no es verdad... Esos niños (de familias con recursos) no van para acogimiento, tiene un sociedad que se organiza, si tiene madrina, si tiene tío, si tiene abuelo y esos niños no se sacan de casa, primero se acciona esa garantía de derecho que ella quede en su familia extensa o con personas que tenga vinculo y cuando se trata de una población más vulnerable, no se estudia eso”
(Directora programa sociedad civil San Pablo).

Como ha sido mencionado, el origen de la discusión en torno a los cambios en las políticas de protección de la infancia puede situarse en la década de los 80 cuando proliferan en Brasil diversos movimientos sociales que buscaban derrotar la dictadura militar y en donde cobra gran relevancia la temática acerca de los derechos de los niños y adolescentes que se encontraban bajo custodia estatal. En esa época, a través de una fuerte influencia de movimientos internacionales, se destaca el *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua* (MNMMR), movimiento de carácter nacional que promovía la importancia de trabajar con los niños y niñas en sus propios contextos, haciendo frente a la cultura de la institucionalización como respuesta única para todos los problemas de la infancia (infractores de ley, protección, drogas, abandono, situación de calle, etc). Este movimiento en 1985 se conforma como una entidad nacional sin fines de lucro y con eso pasa a ser un referente nacional, reconocido por todos los actores de las políticas de infancia.

“Nosotros tuvimos un movimiento muy fuerte que fue el de los Meninos de a Rua y fue ese movimiento el que comenzó a hablar de los derechos de los niños y adolescentes, comenzaron a ver movilizaciones sociales, por causa de los niños de la calle y se creó una lucha contra la institucionalización”
(Adámica Brasileña, CEBRAP).

Los principales recursos utilizados en ese entonces por los movimientos en pro de defender una nueva mirada hacia la infancia y adolescencia eran por una parte, la *articulación con las redes internacionales* de derechos de los niños que estaban

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

proliferando en diversos países europeos, y por otra, la búsqueda de la *adhesión de la opinión pública* a través de la difusión de información del periódico ‘Pé-de-Moleque’, informativo de la Comisión de organización de *Meninos y Meninas de Rua* que proponía un espacio para el debate de los principales problemas de la infancia.

La gran conquista de este movimiento social, en conjunto con otros de similares características surgidos en la época, como la *Pastoral do Menor (1977)* es proponer un nuevo paradigma de infancia basado en la noción de garantía integral de derechos que se plasma concretamente en la constitución nacional y termina generando un cuerpo legal propio.

“Se tenía antes, el paradigma menoristas que es el paradigma que todos los niños y adolescentes en situación irregular, sean pobres, carentes, huérfanos o infractores ellos deben ir para instituciones cerradas y con el movimiento de los niños de la calle se creó una cosa nueva que se llamaron educadores de calle, en vez de llevar a los niños para un orfanato o una institución cerrada comenzaron a surgir organizaciones que iban a conversar en los niños en la calle”
(Académica Brasileña, CEBRAP).

Con un nuevo paradigma legal, el ECA impone la necesidad de crear estructuras adecuadas a este sistema moderno de garantía de derechos inexistente hasta entonces en la región de América Latina. El ECA establece, entre otras cosas, para esto fines la creación de Consejos de Derechos de la infancia y adolescencia formados paritariamente por miembros de la sociedad civil y de gobierno.

“La idea de los Consejos regionales nace del movimiento por la salud. Los consejos, ellos han intentado a lo largo de todos estos años construir como su principal conquista la fiscalización de la sociedad del estado. En el área de la infancia y la adolescencia la sociedad continua teniendo una mentalidad marcada por la caridad y por la represión, entonces los consejos intentan cambiar esa mentalidad. Los consejos defienden la legislación del ECA, lucha contra el Estado y la sociedad que continua pensando con la mentalidad antigüedad”
(Académica Brasileña, CEBRAP).

Los propios Consejeros señalan ejercer influencia en las políticas públicas del país, es más, un 84% de los consejeros creen que esa influencia es significativa o muy significativa y solo un 4% dice que no lo es (IPEA, 2012).

La definición legal de estos órganos deliberativos es que actúan en todos los niveles (Municipal, Estatal y Nacional) y cuyas decisiones tienen fuerza normativa. Sin embargo en la actualidad, la sociedad civil los define como actores que más que promover la acción social se han transformado en espacios políticos con intereses propios y han dejado de servir como herramientas para el cambio en las políticas públicas.

“Los Consejos son paritarios sociedad civil y gobierno, va intercambiando normalmente un año de presidencia de sociedad civil, un año de gobierno y es ahí donde se piensan las leyes, se piensan los proyectos, donde ellos captan recursos para apoyar proyectos de la sociedad civil para el desarrollo, pero son tenebrosos en Brasil, es difícil encontrar un Consejo bueno, ellos se transforman en espacios políticos, es difícil hablar de eso, pero nosotros sabemos que eso es así, que es un espacio donde se discute política y no acción, tienen una guerra de poder, quien se sienta con quién para discutir porque es del partido contrario y el trabajo de las organizaciones queda en segundo plano”
(Directora programa sociedad civil San Pablo).

“Los consejos son paritarios, y es muy difícil trabajar con consejos paritarios, el Estado no permite que la sociedad participe. Muchas veces crean consejos falsos donde la sociedad civil es representada por personas amigas de los gobernantes, así la esposa del prefecto, obispo que es amigo del prefecto, el juez que es amigo de prefecto...”
(Académica Brasileña, CEBRAP).

La propuesta nacional apunta a que el acogimiento institucional debe ser ofrecido en diversas modalidades (abrigo institucional para pequeños grupos, casa-lar, casa de pasaje) en función de atender de manera individualizada a los niños y reforzar la construcción de vínculos comunitarios y promover a su vez espacios de acogimiento en las propias familias y comunidad (espacios no institucionales), en la práctica el acogimiento institucional sigue siendo la más difundida en Brasil.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Diagrama 4: Actores y recursos para el cambio en Brasil.



A partir de este esquema representamos como la sociedad civil, principal actor de la coalición promotora de cambio, utiliza diversos recursos para promover los cambios que desde la legislación brasileña están estipulados. En una alianza fuerte con el Estado, a través del gobierno, el Poder Judicial y el Ministerio Público se convierten en los protagonistas de las decisiones relativas a los niños y niñas en cuidados alternativos en Brasil.

5.2.1. La Sociedad civil

La sociedad brasileña se presenta con un actor con un gran poder e influencia en las políticas públicas brasileñas desde antes de los años 90, con la aprobación del ECA que puso a los orfanatos en desuso, sin embargo está práctica aún no ha sido erradicada y se resiste en la actualidad a cambios muy drásticos.

El primer gran cambio concreto frente a la institucionalización como medida de protección se localizó en el Municipio de Campinas, con la creación del proyecto SAPECA (Serviço Alternativo de Proteção Especial à Criança e ao Adolescente) en 1996 y desde el año 2000 establecido como política pública en esta ciudad, pero solo formalizado hasta el año 2012. Este proyecto si bien es de administración estatal se ejecuta en convenio con una organización de la sociedad civil, “Conviver”, sin embargo la acción en este caso ha estado

siempre dirigida por la Secretaría de Asistencia Social y no por una iniciativa de la sociedad civil.

“Los profesionales de SAPECA asumieron muy fuerte la estrategia de comunicación a través de campañas, establecieron contactos con ONG, establecimientos comerciales, grupos religiosos, grupos de estudios”
(Titular de la Secretaría Municipal de Ciudadanía, Asistencia Social e Inclusión Social, Campinas)

En el caso de Fortaleza, la percepción es que la sociedad civil es un agente débil como promotor de cambio, dado que concibe que la problemática de la infancia en cuidado alternativo debe ser resuelta por el Estado, por lo que ha carecido de un papel protagónico.

“La sociedad civil aún tiene una actuación muy frágil en relación a acogimiento, tenemos algunas instancias más comprometidas, pero tenemos otras que hay mucho que avanzar. Parece que es un problema del Ministerio público, del Poder Judicial, de la familia que violó los derechos de ese niño, de la Secretaría de Asistencia Social, del Consejo Tutelar, parece que esos problemas son de ellos, cuando es un problema social”
(Directora programa de sociedad civil, Fortaleza)

Por su parte en San Pablo ha sido la sociedad civil quien ha impulsado el cambio y ha tenido que hacer un llamado al Estado para lograr acuerdos de cooperación conjunta, utilizando como recurso una *alianza internacional* con RELAF y *financiamiento internacional* de la Fundación Johnson & Johnson, sin embargo su continuidad estaría en peligro dado a que esto no ha sido asumido como una política de la ciudad de San Pablo. Para la propia sociedad civil, el Estado no tiene la capacidad de atender las necesidades de la propia legislación que promueve y delega a la sociedad civil dicha acción.

“Las organizaciones de la sociedad civil son las que hacen los proyectos con calidad que el gobierno no consigue hacer, ejecutan los programas que el gobierno tiene con calidad...Las organizaciones de la sociedad civil, la mayoría, se financian 50% vía gobierno y 50% vía empresa privada, pero muchas organizaciones dependen de los fondos de gobierno y ahí el gobierno va justamente haciendo convenios donde el pasa a las organizaciones para ejecutar lo que ellos deberían ejecutar pero que no consiguen ejecutar directamente”
(Directora programa sociedad civil San Pablo).

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

La razón de lo anterior estaría estrechamente vinculada con la desconfianza de experiencias anteriores, que de acuerdo a los actores de la sociedad civil, instalaron en los operadores del estado, especialmente en el Poder Judicial la idea de que el acogimiento familiar podía confundirse con la adopción y convenía mejor tener mayor control de estos niños.

El Consejo Tutelar es otro logro de la legislación brasileira para la sociedad civil, entendido como un órgano permanente y autónomo, no jurisdiccional, a cargo de la sociedad civil para asegurar el cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia. Cada Consejo es formado por cinco personas electas por la comunidad local y tienen atribuciones administrativas que antes del ECA estaban en manos de un juez de menores, entre sus funciones están: 1) asegurar que se utilice la medida de protección en instituciones como un recurso último, 2) realizar la atención a las familias y 3) recolectar toda la información relevante sobre el niño para entregar a la institución a la que son derivados, acompañar el trabajo de los equipos de los servicios de asistencia social y fiscalizar periódicamente a las entidades de acogimiento.

“De lo que yo veo el 90% de los niños que están en acogimiento provienen de una familia que está en un problema con drogas y ahí ese niño pasa por una situación de vulnerabilidad muy grande, negligencia, maltrato, abandono escolar al punto de una intervención del Consejo Tutelar de retirar los niños de sus familias como protección” (Directora programa de sociedad civil, Fortaleza)

Estos Consejos reconocen como un problema en su actuación la falta de atención nacional para las personas dependientes de drogas y alcohol (73% de los Consejos tutelares declaran no existir atención en su territorio de actuación) y la oferta dese tipo de atención existe, de forma adecuada, solo para un 5% de los municipios del país (Gonçalves 2005: 250). Sin embargo para la sociedad civil estos no han tenido un relevante papel en las políticas de infancia para niños y niñas separados de sus familias de origen y por tanto no se sienten representados por éstos.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

“Nadie te recibe bien, nadie te sabe decir lo que está pasando, ellos no se hablan, por eso te digo que el CONDECA, que es el Consejo del Estado, ellos han conseguido organizarse un poco mejor, hemos conseguido dialogar con ellos. Hoy la presidencia es la sociedad civil”
(Directora programa de sociedad civil, San Pablo)

En definitiva podríamos sostener que el papel de la sociedad civil en Brasil ha sido importante en la medida en que ha establecido las bases para la construcción de una nueva forma de relación del Estado y la infancia, sin embargo en la ejecución de esos cambios han estado mayormente ausente y los lugares en los cuales han ganado representación no han sido espacios suficientes para seguir promoviendo un cambio real en la práctica de protección de la infancia vulnerada. Para muchos lo que actualmente necesita la sociedad civil encargada del trabajo con niños y niñas de cuidado alternativo es volver a unirse, trabajar en forma coordinada, ya que la historia les ha demostrado que realmente pueden hacer cambios importantes cuando esto ocurre.

“No existe una organización de las ONG que trabajan con la infancia y la adolescencia, ellas no están juntas, no tienen espacio de discusión, está cada uno trabajando en su esquina, haciendo cosas increíbles, tienes ONG increíbles en Brasil, haciendo cosas absolutamente relevantes”
(Directora programa de sociedad civil, San Pablo).

5.2.2. El Estado

El Estado brasileño se muestra extremadamente fuerte y como un actor que ha estado participando activamente desde diferentes frentes en los cambios de las políticas de infancia. En un comienzo cuando se inician los cambios pre – constitucionales, el contexto político dificulta la posibilidad cierta de llevar a cabo dichos cambios, es por esto que se reconoce que la *actuación articulada* de los diferentes poderes públicos en conjunto con la sociedad civil fueron la clave para tener éxito en un contexto político adverso.

“Fue difícil porque la constitución fue aprobada en el 88 y en el 89 nosotros teníamos un presidente neoliberal, Color, y fue en el gobierno del que el Estatuto fue aprobado, entonces fue muy difícil. Teníamos un congreso nacional muy de derecha y la lucha para aprobar eso fue muy grande. Y en esa lucha se juntó el movimiento popular, la

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

iglesia, las pastorales y los jueces, el Ministerio Público, los defensores y los promotores de infancia” (Adámica Brasileña, CEBRAP).

Los logros de la época permitieron la creación de una política pública de carácter nacional funcionando en todos los niveles (estadual, municipal y nacional) de esta forma se ha logrado que los avances en materia de protección de la infancia en cuidado alternativo permanezcan a lo largo del tiempo sin verse mayormente afectados por los cambios en las administraciones.

“Brasil tiene una legislación propia que es el ECA, que ganamos bastante, porque antes tenía una visión en donde los padres eran los dueños de los niños y hacían lo que querían, sino era el Estado el dueño de los niños y también hacía lo que quería. Hoy tenemos una política pública formal que tiene un servicio que atiende a esos niños, ya sea los niños” (Funcionaria CREAS, Región central San Pablo)

La convivencia familiar y comunitaria se establece en Brasil como un derecho y con esto se pretende romper la tradición de institucionalización presente en los servicios sociales. El trabajo con las familias se torna para el Sistema Único de Asistencia Social – SUAS, una centralidad en la atención en el ámbito de la protección básica, siendo las unidades llamadas Centro de Referencia de Asistencia Social, CRAS, las encargadas de ofrecer esta atención a las familias más vulnerables y dejándola protección social especial, destinada a familias e individuos en situación de amenaza de vulneración de sus derechos los CREAS (Centro de referencia especializado de Asistencia Social).

Para los CREAS sin embargo el problema sigue estando en la atención preventiva donde señalan que la falta de cobertura a necesidades básicas está aún muy presente en el país. Esto posibilita la permanencia del sistema de institucionalización dado que evidencia la falta de servicios y medidas anteriores a la separación de un niño o niña de su familia de origen destinado a fortalecer a las familias o a prevenir la violencia doméstica.

Esta situación explica también la brecha que existe entre la legislación y la práctica, dado que cuando se estableció el código de la infancia, no se tomaron en cuenta elementos estructurales de la cultura brasileira, como la desigualdad, la pobreza, la marginación,

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

elementos que dificultarían la implementación de una legislación de punta.

“Tenemos una legislación muy sofisticada pero no logramos implementar esa legislación porque no somos un país que ofrece seguridad básica que es educación salud, habitación, claro que las otras seguridades también son importantísima deporte, ocio, pero lo básico es lo que yo siento que no”
(Funcionaria CREAS, Región central San Pablo)

El desafío recae entonces en que los servicios y programas de la red de protección especial deben ser creados, reestructurados o ampliados de acuerdo con la realidad local y la dimensión de la demanda de cada municipio. Esto ha llevado a realizar en el país una estrategia de *Regionalización* en el ámbito del Sistema Único de Asistencia Social, SUAS, para garantizar la universalización de los accesos de la población a los servicios asistenciales.

En Fortaleza por ejemplo, se encuentran actualmente en este proceso, lo que se visualiza como una oportunidad para mejorar los servicios de atención y discutir los cambios de la política hacia medidas más comunitarias, dado que si solo existe oferta de tipo institucional podría implicar un desplazamiento de los niños de sus municipios debido a la falta de estas instituciones.

En virtud que el objetivo de este tipo de reformas es romper con la centralización de la ejecución de los servicios y promover el trabajo del SUAS en el territorio, su implementación crea para los equipos la oportunidad de mirar a las familias en un contexto de proximidad territorial, ayudando a las familias desde la prevención, a desarrollar la capacidad de autonomía en la búsqueda de apoyos para el acceso a los servicios sociales públicos.

“Hoy en el Estado de Ceará, vive un reordenamiento y una regionalización. Por ejemplo el Estado de Ceará está en ese proceso, hasta un determinado momento, el Estado asumía la responsabilidad de las Unidades de Acogimiento, hoy con la cuestión de reordenamiento, de regionalización, por ejemplo Fortaleza ha asumido hacer esto de forma regionalizada”
(Secretaria de Trabajo y Desarrollo Social (STDS), Estado de Ceará)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

En este sentido el Estado ha utilizado el propio *recurso legal* para mejorar sus políticas públicas, intentando progresivamente llevar a la práctica lo estipulado en el Plan Nacional de Convivencia Familiar y Comunitaria (PNCFC), donde se establece la obligatoriedad del Estado de apoyar a las familias a superar sus vulnerabilidades previas a la adopción de medidas de protección para asegurar así el derecho de los niños a vivir con sus familias.

Ahora bien, en la práctica se observa que si bien en general los servicios de acogimiento familiar (AF) están presentes en todo el país, la distribución de este tipo de acogimiento sigue siendo muy desigual en las diferentes regiones. De los 250 servicios de AF creados entre 2009 e 2013, un 74% están en la región de Sudeste y Sur del país.

Para los equipos de los programas públicos que las medidas de descentralización que se están adoptando son insuficientes y se requiere un mejor diagnóstico y levantamiento de información acerca de los problemas de la infancia y sus familias, dado que se percibe un cambio importante de estos grupos que ni la legislación ni la política pública tienen contemplado.

“Vamos para la calle para saber cómo ellos se mueven, ya no podemos estar en reunión, tras reunión, eso lo estamos perdiendo, el mundo es rápido más ahora que las cosas van rápidas, comenzamos a percibir, por ejemplo, que en los whatup de los niños que están en medida de protección ya comienzan a entrar amigos árabes, qué es eso?, tenemos que estar atento a eso, Estado islámico?, no es Estado Islámico?, es curiosidad por ese Estado que todo el mundo habla?, puede ser... nos falta una buena educación. Creo que el Estado principalmente, la escuela federal es aun de más calidad”

(Funcionaria CREAS, Región central San Pablo)

Esta situación ha dado lugar a un cambio en los perfiles de atención de los niños, niñas y sus familias, con nuevas problemáticas. Originalmente se pensó una política que respondiera a niños que no tenían donde vivir, que no tenían familias, que vivían en situación de calle y por tanto la institucionalización respondía también al problema de habitabilidad, sin embargo esta política terminó por generar una dependencia de los

servicios, repitiendo generaciones de usuarios, que hoy en día ya no carecen de lugares para habitar pero si de habilidades para vivir en familia y desarrollar autonomía comunitaria.

“que tenemos es un cambio en la población, en el inicio teníamos grande población de adolescentes que estaban en la calle, vivían en situación de calle, adolescentes que rompían abrigos, hoy no, hoy tenemos más niños que ya fueron nuestros, de eso tenemos mucho también, que es la repetición del círculo, si usted va a investigar, ve núcleos de familia, de hermanos que los padres también estuvieron abrigados o vemos también adolescentes que salieron, acompañamos y nos dimos cuenta que estaban embarazadas, nosotros estamos fallando en algún lugar”
(Funcionaria CREAS, Región central San Pablo)

En Brasil, como en gran parte de América Latina persiste una judicialización de la pobreza de carácter histórico y transgeneracional, es por esto que para los operadores y actores estatales no será posible visualizar un cambio significativo si las raíces de la problemática, instaladas en la desigualdad social, no son abordadas.

“Hablar de familias pobres en Brasil es considerar los estigmas históricos que son cargados por las propias familias. Es necesario hablar de políticas públicas para enfrentar la pobreza y de una economía que considere la desigualdad social, como un factor importante de equidad social que permita la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y sus familias”
(Titular de la Secretaría Municipal de Ciudadanía, Asistencia Social e Inclusión Social, Campinas)

5.2.3. Los organismos internacionales

El rol de los organismos internacionales es reconocido por los actores como muy relevante en los cambios de las políticas de infancia, especialmente en el movimiento que dio origen a ECA en 1990, pero también en la discusión de las principales políticas implementadas a partir de dicho marco jurídico. Esto debido a que gran parte de las reformas son acompañadas de organizaciones internacionales que se estaban movilizandando en forma paralela en esa época.

“Tiene una influencia internacional importante porque tienes el año internacional de la infancia, en el 59, tiene la conferencia de la Convención por los Derechos de Infancia,

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

que fue en el 89 y nuestra constitución fue en el 88, entonces fueron cosas muy juntas”
(Académica Brasileña, CEBRAP).

Pese a esto, los propios organismos reconocen que el camino hacia la implementación ha sido muy largo, y que si bien la legislación predispuso a la sociedad brasileña a un cambio en sus políticas, esto no fue posible de visualizar hasta más de diez años después cuando en 2004 se aprueba el “*Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*” establecido como prioridad nacional por el entonces presidente de la república Luiz Inácio Lula da Silva, y que no se materializa hasta el año 2006, después de cuatro años de discusión.

“en Brasil si ya tenía su ley que creó su sistema de protección integral desde 1990 ya estaba con muchos años de implementación, con muchos equipos capacitados, la ley brasileña por ejemplo, la constitución ya establecía la no separación de la familia por razones económicas, si ya se tenía un sistema, ya se tenía más o menos el enfoque de derechos, pero no se había atacar el problema de la institucionalización, entonces en 2002 se empezó, entonces doce años después del sistema de garantía de derechos y llevo hasta el 2006 para crear un plan nacional de convivencia familiar y comunitaria, haciendo estudios primeros, organizando diferentes colectivos, haciendo pilotos de acogimiento, etc, pero en este plan si se redujo el número de instituciones en un 50% y si se consiguió después de tener pilotos y experiencias de acogimiento familiar en cuatro ciudades, ahora todos los 27 estados tienen, pero en un país que estaba más predispuesto llevo mucho tiempo”
(ex oficial de proyecto Unicef Brasil)

Este plan es considerado por los organismos internacionales como tremendamente exitosos en lo que se refiere a poner fin a la institución, se termina con las grandes instituciones y se comienzan a generar nuevos modelos de atención a la infancia en cuidado alternativo, donde la utilización del recurso de intercambio de experiencias internaciones cobra gran relevancia.

UNICEF desarrolla una línea de acción en su programa de cooperación 2002 a 2006 llamada: “*Fazer valer os Direitos*” y que tenía como propósito promover el derecho de los niños/as a vivir en familia. A nivel federal, se realiza el *Colóquio Técnico Nacional sobre a Política Nacional de Abrigos*, y la conformación del *Comitê Nacional para o*

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Reordenamento de Abrigos para a Infância e Adolescência e Serviços Congêneres, todas acciones impulsadas por el organismo internacional con el objeto de promover el debate.

El programa de acogimiento familiar en SAPECA, por ejemplo, en 2004 participa en el II Fórum Latinoamericano, que se lleva a cabo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, que tiene como resultado la conformación de la Rede Latinoamericana de Acogimiento Familiar, RELAF, que en dicho entonces tenía como objetivo difundir la propuesta de acogimiento familiar en América Latina. Para el segundo foro se propuso Ecuador, Paraguay y Brasil para ser sede, siendo elegido Brasil como anfitrión del evento.

“Tuvimos siempre mucha relación con la comunidad internacional, yo conozco a RELAF de antes de que fuera RELAF en el primer seminario que se hizo sobre familias en Argentina, desde ahí comenzamos a hablar sobre hacer una red en Latinoamérica, por ahí por 2003, cuando tuve la oportunidad de participar en la propia creación de la RELAF” (Titular de la Secretaría Municipal de Ciudadanía, Asistencia Social e Inclusión Social, Campinas)

En San Pablo, región central, este apoyo no ha sido tan evidente desde UNICEF, dado que si bien se reconoce una importante influencia en la mejora de las condiciones de los niños en conflicto con la justicia, los cambios relativo a la situación de los niños en cuidado alternativo por protección no ha sido prioridad del organismo internacional, debiendo buscar otro tipo de alianzas y financiamientos internacionales. Hoy en día el Plan de Cooperación con el Estado brasileño no incluye trabajar sobre este ámbito en específico y en el caso del programa piloto que se viene desarrollando en la región de San Pablo este ha contado con la asesoría técnica de RELAF y han comenzado a participar de los seminarios regionales para el intercambio de experiencias.

La comunidad internacional en este sentido utiliza el recurso de *transferencia de información* a través de modelar buenas prácticas que puedan servir de experiencia en otros país, sin embargo no llegan a todo el país y más bien se presentan aguardando ser solicitadas.

Por último en Fortaleza esta situación no es siquiera vislumbrada, encontrando como referencia las propias experiencias nacionales,

*“Nosotros hoy en día hemos discutido con la secretaria de asistencia social de Acaará nuestra intención es que podamos visitar municipios que tengan familia acogedora funcionando bien, con una buena práctica, para traer a la realidad del municipio de Acaará, principalmente pensamos en hacer una visita en Campinas porque ellos tienen un avance en la cuestión de familia acogedora”
(Directora programa de sociedad civil, Fortaleza).*

5.2.4. El Poder Judicial y Ministerio Público.

Tanto el Poder judicial y el Ministerio Público son definidos como actores relevantes en la protección de la infancia en Brasil. La ley 12.010 de 2009 modificó el artículo 88 de ECA, reforzando la necesidad de “integración operacional de los órganos Judiciales, Ministerio público, Defensoría, Consejos Tutelares y encargados de ejecución de las políticas sociales básicas y de asistencia social, para efectos de agilizar la atención de niño, niñas y adolescentes en programas de acogimiento familiar e institucional” (SDH – Secretaria de Direitos Humanos, 2010: 14).

Según el principio de cooperación expuesto en el artículo 227 de la Constitución Federal de 1988, la actuación de los actores envueltos en la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia debe necesariamente, estar bajo la lógica del Sistema de Garantía de Derechos, por tanto Ministerio Público (MP) y Poder Judicial (PJ) deben fortalecer las especificidades de su rol en la infancia y la adolescencia. Ambos pasan a tener atribuciones y competencias para juzgar los actos de la Administración Pública relacionados con los llamados intereses difusos y colectivos, como la educación y la salud. El MP se vuelve un importante fiscal del cumplimiento de ECA, y para ese rol crea los Centros Operacionales de Promoción de la Infancia y Juventud (Gonçalves, et al., 2009).

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

De esta forma la tarea de monitorear y evaluar permanentemente los servicios de acogimiento familiar e institucional quedan en manos del Ministerio Público, y el envío de los niños y niñas a estos centros del Poder Judicial, a través de las Varas de Infancia.

Los actores reconocen que la importancia de este papel es limitada debido a que si bien los jueces tienen la obligación de enviar a niños y niñas solo a centros debidamente registrados, el mismo trámite de registro no garantiza la calidad del acogimiento ni tampoco de financiamiento (convenios) por parte del Estado, y si esto último no ocurre la fiscalización de los centros tampoco acontece.

“Para recibir niños y adolescentes del Poder Judicial usted necesita estar registrado en el Consejo Nacional de infancia y adolescencia, si no tiene convenio pero está registrado el juez puede enviar niños a sus abrigos, pero no tienen supervisión del municipio, del CREAS”
(Directora programa sociedad civil, San Pablo)

Se estima que de un total de 2.754 entidades que ejecutan programas de atención institucional o familiar, el MP brasileiro inspeccionó hasta marzo de 2013, el 86,1% de todas las entidades del país, lo que corresponde a 2.370 entidades (Consejo Nacional del Ministerio Público, 2013).

En este sentido ni el MP ni el Poder Judicial, a través de las varas de infancia, tiene un rol en el cambio de las políticas como tal, aunque se reconocen que tiene un papel opositor hacia el cambio debido a que los acogimientos no institucionales les generan más desconfianza y dificultad de fiscalizar en la lógica que están acostumbrados.

“En San Pablo tuvo una experiencia mala que trajo una marca para el poder judicial, las organizaciones tienen muchos preconceptos con el acogimiento familiar, se tiene una sensación de control mayor. Yo quiero ver, el juez quiere controlar mucho. La juez nos piden mandar fotos, como es que ustedes saben que ellos están bien, los visitan toda la semana”
(Directora programa sociedad civil, San Pablo)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

A lo anterior se suma que algunas malas experiencias han sido conocidas en acogimientos de tipo familiar debido a una falta de regulación de las mismas, dado que se componían como acogimientos de “buena voluntad” sin supervisión ni control sobre los niños y niñas acogidos.

“Creo que es difícil incluso en la comprensión del Ministerio Público y del Poder Judicial. En el pasado en algunas familias que acogían a niños en el pasado ellas se involucraban al punto de querer quedarse con ese niño, pero eso no era desde una perspectiva de familia acogedora, era mucho más de una perspectiva de buena intención. Entonces aquellas familias querían permanecer con los niños y hoy hay alguna reproducción de algunos sectores especialmente del Poder Judicial, del Ministerio Público de Familia Acogedora en la perspectiva de resguardar que esos niños podrían, después de trabajar, estar retornando a sus familias de origen siempre que esas familias estuvieron aptas para recibir esos niños, entonces esa es una de las resistencias” (Directora programa sociedad civil, Fortaleza)

Por otro lado existe entre los operadores de justicia, los jueces y el equipo técnico una gran desconfianza persistente hacia las familias de origen y la posibilidad cierta de la recuperación de las mismas para reingresar a los niños/as que ha sido separados de éstas. El estigma que pesa sobre las madres consumidoras las vuelve inoperativas en forma inmediata para el cuidado de sus hijos, muchas de las cuales llegan con cuadros de consumo de crack y entran a terapia solo una vez que son separadas de sus hijos/as.

“Las mujeres que llegan a los hospitales, abandonan a sus hijos, no podemos ubicar a los padres porque cambian de pareja como cambian de ropa”
(Jueza Vara de Infancia)

“Eso es porque vuelven a culpabilizar a las familiar, vuelven a decir esa madre no va a conseguir cuidar, es de Cracolandia, repite una historia tras de otra, solo casa con gente violenta o no consigue encontrar un empleo de ninguna manera o ese empleo es de prostituta, no puede ser, tiene un preconceito muy grande contra las elecciones de esas familias, la forma en que se organizan, si hay una familia homoafectiva que quiere adoptar todo bien, si es una familia homoafectiva pobre, no puede. Y los programas de apoyo a las familias que fueron creciendo y mucho, no son suficientes para la población que tenemos en Brasil”
(Directora programa sociedad civil, San Pablo)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Algunos de estos prejuicios los ven sobre todo instalados en los equipos multidisciplinarios que son los encargados de asesorar las decisiones judiciales. Muchos de ellos tienen prejuicios sobre el acogimiento familiar y argumentan, utilizando la teoría del apego, las consecuencias que pudiera traer para un niño o niña acogida en una familia el tener que separarse de ésta, luego que la medida de protección finalice.

“Creo que el Acogimiento familiar está bien pero podría ser con niños más grandes, porque la gente se quiere quedar con los bebés, no sé, habría que estudiar caso a caso”
(Psicóloga equipo técnico Vara de Infancia).

“Yo creo que en la Región Central la recepción es buena, tenemos una Jueza que propone tanto el apadrinamiento que me preocupa un poco más, pero la familia acogedora creo que bien. Lo que me asusta un poco es que no se si nuestra estructura como prefectura va a aguantar, porque no tenemos RRHH, para hacer eso, no es que no tengamos recursos técnicos, pero creo que hay que formar al profesional para eso”
(Trabajadora social equipo técnico Vara de infancia).

Lo anterior se justifica si recordamos que durante más de dos décadas en las que estuvo vigente ECA, fueron las instituciones el único lugar existente para el cuidado alternativo de los niños con medidas de protección judicial, otras alternativas como la familia acogedora o la casa – lar estuvieron previstas solo en la Política Nacional de Asistencia Social del 2004 como servicios de alta complejidad, no existían o exigía un número insuficiente de este tipo de servicios para atender a la demanda.

Para los operadores del MP este panorama comienza a cambiar significativamente cuando se establecen estándares para el funcionamiento de los acogimientos y se dan incentivos a aquellos servicios que atienden pequeños grupos o dentro de familias de apoyos, lo que queda expresado en la Ley 12.010/2009, en donde también queda explicitado por primera vez que debe darse preferencia al acogimiento familiar antes que al institucional.

“Por increíble que parezca la nueva Ley de Adopción, mueve al poder judicial, no podían más tener niños que pasaran mucho tiempo. Esa nueva ley acabo por mover todo” (Trabajadora social CREAS, San Pablo)

5.2.5. Otros actores

Al igual que en el caso mexicano, los actores de las decisiones en relación a las políticas de infancia en cuidado alternativo traspasan muchas veces aquellos que están estipulados en los programas o leyes nacionales como actores principales. La entrevista con los actores permitió también identificar que existen elementos propios del sistema brasileño que influyen en las decisiones que se toman en relación a los niños y niñas en cuidado alternativo, que no necesariamente representan grupos formales de actuación pero son aquellos con los que se enfrentan día a día en su trabajo.

Uno de estos actores es el consumo de drogas que en la actualidad aparece dentro de los principales motivos de pérdida de cuidado parental de los niños en acogimiento, luego de la negligencia, que siempre es una variable que puede o no englobar el consumo de drogas.

De acuerdo con los datos del MP (2013) los motivos de ingreso de los niños a acogimiento se ordenan de la siguiente manera:

1. Negligencia de los padres o responsables (más del 80%)
2. Dependencia química/alcoholismo de padres o responsables (más de 80%)
3. Abandono de los padres o del responsable (en torno al 77%)
4. Violencia doméstica (próximo a 60%)
5. Abuso sexual por parte de los padres o responsables (en torno al 45%)

Según con la visión de los propios operadores estatales hoy en día el tráfico está presente en gran parte de las familias que atienden y la política no fue creada pensando en esta cuestión por lo que trabajar en la reunificación familiar si programas para la atención del consumo de los padres, resulta una de las mayores dificultades que enfrentan. Del mismo modo existe un preconceito por parte de las propias familias acogedoras sobre el hecho de que la gran mayoría de los niños en acogimiento presentarán síndromes alcohólico fetal o similar debido al consumo de sus padres, información que no se corresponde con las estadísticas pero si con las creencias de los operadores del sistema.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

La corrupción, muy asociada al problema del consumo pero incluso percibida con mayor profundidad por algunos operadores, sobre todo estatales, como un elemento presente en las políticas de infancia en cuidado alternativo que sobre todo afecta la credibilidad en el sistema y la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil confíen en la labor del Estado.

“La política pública no responde a eso, en un país que yo creo va a acabar todo el mundo preso, se ve que es un país que está en una crisis institucional muy grande, con los poderes comprados, tiene el Poder Judicial comprado que era la única instancia que se salvaba en nuestro país, ya no. Ahora estamos intentando recuperar la moral pero es una cosa que lleva tiempo y no podemos parar de trabajar por causa de eso, tenemos que trabajar junto con esto”
(Trabajadora social CREAS, San Pablo).

Finalmente la academia no aparece en los relatos como un actor importante en la actualidad para el cambio o no de las políticas de infancia, sin embargo es considerado un aliado en la producción de información que respalda la necesidad de realizar un cambio en las políticas de protección de niños en Brasil. El recurso que entrega la academia es de carácter de información técnica que pone al servicios de las organizaciones civiles, principalmente, para desempeñar un papel más activo en las políticas, sin embargo, muchos actores de la sociedad civil dicen buscar alianzas más concretas que cuesta mucho materializar y que si bien hay una visión común de la problemática, la práctica la enfrentan por caminos separados.

“Hoy en día tiene mucha gente de la academia pensando en las cuestiones de los abrigos, me parece que la academia es súper socio, pero a la vez soy muy crítica con las universidades, por eso, tiene mucha gente pensando, solo eso”
(Directora programa sociedad civil, San Pablo).

En síntesis, Brasil se caracteriza un cambio en las políticas que viene generándose desde los años 90 con fuerte presencia de actores estatales, de la sociedad civil y organismos internacionales. Los recursos para el cambio incluyen recursos financieros, grupos movilizantes, redes internacionales, generación de información técnica y opinión

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

pública. El poder de los grupos de la sociedad civil en los cambios en las políticas de la infancia en general en el país podría dar cuenta de un fuerte proceso de cambio bajo la lógica *bottom-up* sin embargo los actores señalan un fuerte y progresivo cambio discursivo con lento desarrollo en la implementación.

Por otra parte los actores que pertenecen a aquellos grupos de coaliciones opositoras o resistentes al cambio argumentan que el país carece de estructuras sólidas anteriores y necesarias para la existencia de un cambio, principalmente por la permanencia de ciertas creencias relacionadas con las incapacidades de las familias más pobres, la falta de capacidad estatal para las complejas problemáticas actuales y la desconfianza acerca de modelos alternativos de cuidado que operen en una lógica con menor control directo de los poderes públicos.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil
 Brasil
 (1990-2014)

Cuadro 28: Resumen de actuación de actores México y Brasil
COALICIONES Y ACTORES VINCULADOS A LAS POLÍTICAS DE INFANCIA EN CUIDADO ALTERNATIVO EN MÉXICO Y BRASIL



	México			Brasil		
	Monterrey	Tabasco	CDMX	Fortaleza	S. Pablo	Campinas
Coaliciones promotoras A	Estado (DIF) SC (B2B)	Org. Inter. (Maestral, H&H), UNICEF)	SC (DDHH, JUCONI, REDIM) Org. Inter. (RELAF, UNICEF) Academia	Soc. civil CONANDA Estado	CONANDA Org. Inter Academia	Estado Soc. civil Org. inter
Recursos A	Líder hábil Autoridad legal Información Redes internacionales O. pública	Recurso legal Autoridad formal	Opinión pública Grupos movilizantes Alianzas inter.	Autoridad legal Alianzas nacionales Información	Información Alianzas internacional Autoridad legal	Grupos movilizantes Redes inter Autoridad legal
Policy Brokers		Estado (DIF, Procuraduría)	Estado (DIF)	Soc. civil	Estado Org. Inter	Org. Inter. PJUD
Recursos P.B		Ley	Ley	Autoridad legal	Info	Info
Coalición opositora B	SC (ejecutores)	Sociedad Poder Judicial Ministerio público	Soc. civil ejecutora Gobernaciones	Soc. civil PJUD Min. Público	Equipo técnico PJUD	Equipo técnico PJUD
Recurso B	Tradición Conocimiento local	Cultura, tradición	Tradición Recursos financieros	Información experiencial	Información técnica y experiencial	Información experiencial

A modo de síntesis

Tanto en México como en Brasil, y en gran parte de la región de América Latina, los cuidados alternativos reflejan una respuesta con tintes de clase y raza, en la medida en que se establecen como lugares que pretenden albergar a aquellos que la sociedad ha considerado deben ser excluidos (hijos de madres solteras, hijos de esclavos con patronos, hijos de madres pobres en situación de calle, consumidoras de drogas, etc.). Esto es quizá la más clara diferencia que podemos encontrar con los cuidados alternativos en Europa, los cuales nacen, principalmente, para albergar huérfanos de la guerra tal y como se expuso en el primer capítulo de esta investigación.

Es por esta razón que el papel de las ideas es un componente clave para entender el comportamiento de los actores que han intentado promover un cambio en las políticas públicas de cuidado alternativo en nuestra región, así como de quienes se han opuesto a dicho cambio.

En el caso mexicano se identificó al Estado como una de las principales coaliciones de cambio actual, al utilizar el marco legislativo y el liderazgo hábil para promover un cambio en las políticas de cuidado alternativo a partir de los últimos años. Principalmente esto pudo ser observado en el caso de Monterrey donde la autoridad formal en alianza con organismos de la sociedad civil promueven mejoras en las condiciones de los programas de cuidado alternativo de dicha ciudad.

El cambio en este contexto se dio en una secuencia que en una primera fase tenía como objeto mejorar la calidad de la oferta, para lo cual se capacitó el recurso humano y se invirtió en recurso material. Una segunda fase del cambio consistió en una transformación más profunda de la política, al intentar generar alternativas al acogimiento residencial, para lo cual se instauraron modelos de cuidado familiar traídos de EEUU, siendo esta la primera ciudad del país en comenzar a hablar de cuidado alternativo en familia y comunidad, aunque con lógicas que se han ido transformando en el tiempo.

Tabasco, por su parte, comienza una transformación tardía y que aún no ha generado cambios profundos de su política de cuidado alternativo, donde los actores

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

estatales recurren a organismos internacionales para implementar los principios que la nueva legislación establece.

Las coaliciones opositoras en México son principalmente aquellas instituciones que tienen una trayectoria en el tiempo más larga, los sindicatos y las instituciones de justicia (Ministerio Público) que no muestran interés por promover un cambio, dado que desde su visión, el Estado no tiene ni los recursos ni la capacidad para hacerse cargo de los cuidados alternativos que históricamente han estado bajo la protección de entidades privadas.

En este sentido organismos de la sociedad civil que ejecutan programas y perciben que el Estado no debiese intervenir, son coaliciones opositoras en la medida en que mantienen albergues con gran cantidad de niños institucionalizados, muchos de ellos por situación de pobreza familiar, sin fiscalización ni acreditación alguna para su funcionamiento, pero argumentan que solo ellos tienen la capacidad financiera para hacerse cargo de la problemática.

Por su parte los actores estatales que buscan un cambio, reconocen la falta de recursos para que este se produzca y recurren a la comunidad internacional para el apoyo en este ámbito. En una alianza también con actores de la sociedad civil que pertenecerían a aquellos grupos de ONG con trayectorias más jóvenes y que tienen una visión de un Estado más fuerte, menos familiarista que la que tienen las coaliciones opositoras.

Estos actores miembros de las coaliciones promotoras promueven una visión de cambio que surge a partir de una serie de denuncias sobre el funcionamiento de los albergues en México que incluye presencia del crimen organizado y casos de trata de niños que han sido ampliamente conocidos por la opinión pública.

El caso brasileño por su parte muestra un cambio impulsado principalmente por coaliciones perteneciente a los movimientos sociales que promueven la necesidad de trabajar con la infancia en el contexto en el que los niños y niñas viven, cuestionando así el ambiente artificial de la institucionalización.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Tanto los organismos internacionales como la opinión pública son un aliado de estos grupos para promover los principios del ECA, que como recurso para el cambio, va perdiendo fuerza a través de los años.

En Campinas, se utiliza fuertemente la alianza entre la sociedad civil y el Estado, algo similar ocurrirá en San Pablo, donde además se generan alianzas con la comunidad internacional para hacer efectivo lo que el marco institucional brasileño establece desde fines de los 80 y que solo se ve reforzado con un cambio en las coaliciones gobernantes, cuando se aprueba el Plan de Convivencia Familiar, en el año 2004 y se intenta con ello promover la capacidad de las familias para el cuidado de los hijos.

Nuevamente el Poder Judicial y Ministerio Público, instituciones de larga trayectoria, son vistos como coaliciones opositoras al cambio, dado que su accionar indica una suerte de tradicionalismo difícil de romper, siendo ellos quienes históricamente envían a los niños y niñas a los acogimientos residenciales y son quienes debiesen tener el poder de fiscalizarlos, sin embargo, en la práctica, la falta de recursos y coordinación entre estas entidades, ha hecho inoperable los mandatos legislativos.

A su vez los actores opositores al cambio mantienen creencias sobre la incapacidad de las familias, especialmente aquellas mujeres consumidoras de drogas y las familias pobres, señalando que si no cuentan con capacidad para fiscalizar las instituciones, en menor medida tendrán capacidad de fiscalizar a las familias, quienes les generan aún más desconfianza que los albergues.

Esto es reforzado por los equipos técnicos de las Varas de Infancia, que asesoran a los jueces, quienes en todas las ciudades estudiadas, son identificados como actores opositores al cambio.

Capítulo 6: Los cambios en los sistemas de creencias en el debate parlamentario de Brasil y México

Sobre la base de la definición operacional de la variable dependiente y de las categorías analíticas que conforman la explicación del cambio en las políticas a partir del Marco de las Coaliciones Promotoras, se estudian en este capítulo los debates parlamentarios de las cámaras de diputados, con el objetivo de determinar los cambios en el núcleo profundo de las políticas para la niñez en cuidado alternativo, esto es aquellos elementos que representan los aspectos más difíciles de cambiar porque se refieren a la explicación acerca de la naturaleza de los problemas²¹.

Para esto se seleccionaron aquellos debates parlamentarios de las cámaras de diputados de los dos países ocurridos entre 1990 y 2014, de los cuales se seleccionó una muestra de aquellos debates que contenían discusiones relevantes sobre temáticas de infancia y adolescencia:

Cuadro 29: Diario de debates analizados.

Cámara de Diputados	Años	Legislatura	N de Debates
Brasil	1990	XLV	173
	1995	L	51
	2000	LV	218
	2005	LX	225
	2010	LXV	188
	2014	LXIX	202
México	1990	LIV	92
	1995	LVI	81
	2000	LVII -LVIII	7- 46
	2005	LIX	71
	2010	LXI	77
	2014	LXII	86

²¹ Ver anexo 2 para conocer las dimensiones analizadas en los debates parlamentarios.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

La selección de los debates parlamentarios se fundamenta en la idea de que en la región latinoamericana gran parte de las discusiones de los grupos de actores pertenecientes a las elites de las políticas se da en este espacio y el análisis longitudinal de estos debates permite tener una visión histórica de ese discurso a través del tiempo. Se reconoce la limitación que tiene este aspecto para el estudio de las ideas de las elites y como esto influye en el cambio de las políticas sobre cuidado alternativo, objeto de la presente investigación, sin embargo la perspectiva de los otros actores (sociedad civil, academia, funcionarios de gobierno, etc.) fue incluida en los capítulos 4 y 5 de la presente investigación, aunque se reconoce la necesidad de profundizar en los debates académicos y de la sociedad civil en general.

Sobre la base de la combinación del análisis cuanti y cualitativo se pretendió mostrar de qué manera la visión de la infancia vulnerada ha ido cambiando, para esto se escogieron seis periodos en cada uno de los casos de estudio y para el presente análisis se han dividido en dos grandes momentos.

Recordemos que desde la perspectiva de Sabatier, un cambio de políticas solo podrá ser observado luego de transcurrido, al menos, diez años de una política, por lo cual se tomó como primer periodo la primera década posterior a la ratificación de la CDN, esto es entre 1990 y 2000. Durante este periodo se analizan los debates parlamentarios referidos a la noción de derechos de los niños y niñas, el sentido dado a la protección de éstos por parte de los aparatos estatales y las principales áreas de preocupación de las elites parlamentarias en cada uno de los países estudiados.

El segundo periodo aborda desde 2005 hasta 2014 con el objeto de conocer los cambios en la política de cuidado alternativo en un contexto de debate internacional con la elaboración de las Directrices sobre las Modalidades de Cuidado Alternativo de Naciones Unidas que comienzan a ser discutidas en el año 2004 y finalmente son difundidas y firmadas en el año 2009.

6.1. Análisis cuantitativo de los debates parlamentarios comparados

Para los periodos considerados en este trabajo, se analizan principalmente las creencias de los actores, a través de un análisis del discurso de éstos. Del total de los debates comprendidos en los seis años de análisis, se seleccionan, tanto para México como para Brasil, los principales debates sobre la base de dos criterios: 1) que el tema a debatir se encuentre en la orden del día y 2) que el tema principal de la discusión este referido a la infancia o adolescencia.

De acuerdo con estos criterios fueron analizados los discursos de los siguientes Debates Parlamentarios:

Cuadro 30: Distribución de la muestra de debates

AÑO	MEXICO		BRASIL	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
1990	25	10,3	54	13,4
1995	27	11,2	88	21,8
2000	46	19,0	87	21,6
2005	37	15,3	85	21,1
2010	46	19,0	43	10,7
2014	61	25,2	46	11,4
Total	242	100,0	403	100,0

La primera gran diferencia que se observa es en el número de debates que se seleccionaron a partir de los criterios antes mencionados, siendo el caso de Brasil superior en discusiones sobre temáticas de infancia que las encontradas en México. Por otro lado, si bien en cada uno de los años, hay una distribución similar del número de debates analizados, para el caso mexicano el año con mayor número de debates fue el 2000 y 2014, momento que también coincide con la aprobación de las Leyes de Protección de Derecho en ese país. En el caso de Brasil, entre 1995 y 2005 se producen la mayor cantidad de debates en donde se realiza una fuerte crítica a la aplicabilidad del cuerpo legislativo de protección a la infancia brasileño y se proponen una serie de reformas a éste.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Otra diferencia la podemos ver en el siguiente cuadro en relación a los actores que participan en el debate parlamentario. Como es de esperarse el principal actor es el diputado, sin embargo el caso brasileño muestra una mayor cantidad de intervenciones de otros actores invitados por la Cámara para el debate de temas puntuales (Académicos, sociedad civil, Magistrados, profesionales, etc.), de la misma forma se observan para este caso mayor actuación de comisiones temáticas específicas en donde actúan en forma articulada diversos parlamentarios de distintos partidos para proponer algún tema de debate. Por su parte el caso mexicano presenta un mayor porcentaje de intervenciones proveniente directamente de la presidencia del país, situación más infrecuente en Brasil.

Cuadro 31: Actores presentes en los debates

MÉXICO	Frecuencia	Porcentaje
Diputado	215	88,8
Senador	9	3,7
Presidencia	16	6,6
Comisión parlamentaria	2	,8
Total	242	100,0
BRASIL	Frecuencia	Porcentaje
Diputado	377	93,5
Policía	2	,5
Presidencia	4	1,0
Procuraduría	1	,2
Senado	2	,5
Academia	2	,5
Cámara de Diputados	4	1,0
Cardenal	1	,2
UNICEF	1	,2
CONANDA	1	,2
Medico	3	,7
Magistrado	2	,5
OSC	3	,7
Total	403	100,0

Como ha sido señalado en los capítulos anteriores, a la hora de analizar el cambio de las políticas desde el MCP resulta fundamenta prestar especial atención al papel que juegan los actores del proceso.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

En los capítulos 4 y 5 se dio cuenta de cómo los actores de la sociedad civil y de gobierno habían influenciado el proceso de cambio, mediante estrategias específicas de las coaliciones. En este capítulo podemos observar que los actores de las diferentes coaliciones políticas también recurren a estrategias específicas para promover el cambio en las políticas y una de esas estrategias es encontrar en otros actores “no partidistas” respaldo para fundamentar sus discursos parlamentarios. En palabras del MCP utilizan la información técnica aportada por estos actores para intentar cambiar las creencias y valoraciones sobre las problemáticas de la infancia.

En el caso de México estos actores provienen del mismo entorno legislativo, mientras que en el parlamento de Brasil es más recurrente contar con la opinión de actores que se encuentra fuera de la esfera política.

En tercer lugar, el cuadro 32 muestra que los temas relacionados con la infancia sobre los cuales debatieron ambos países son diversos, sin embargo es posible observar diferencias importantes al seleccionar los temas de debates con mayor número de repeticiones en todos los períodos. En ambos casos existió una preocupación por la educación, el trabajo infantil y la protección de NNA en situaciones de vulnerabilidad, así como por la elaboración de un cuerpo jurídico principal de protección de los niños y niñas (ECA para Brasil y Protección de derechos NNA para México).

Cuadro 32: Principales temas de infancia debatidos México y Brasil

BRASIL	Frecuencia	Porcentaje	MÉXICO	Frecuencia	Porcentaje
Protección de la infancia	19	4,7	Trabajo infantil	11	4,5
Adopción	21	5,2	Justicia juvenil	13	5,4
Trabajo infantil	30	7,4	Migrantes	14	5,8
Violencia infantil	32	7,9	Educación	26	10,7
ECA	35	8,7	Protección de derechos NNA	28	11,6
Educación	35	8,7	Salud	29	12,0
ESCI	40	9,9	Protección infancia	36	14,9

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Los distingue la preocupación brasileña más específica por la adopción, la violencia contra los niños y la explotación sexual y comercial de NNA (ESCI), y en el caso mexicano el debate en torno a la problemática de la migración, la salud y la justicia juvenil.

Finalmente, los gráficos 1 y 2 muestran los partidos políticos involucrados en los debates sobre infancia que México tiene una cantidad de partidos políticos menor que Brasil involucrados en los debates sobre los temas de infancia, lo que refleja el comportamiento del país en general, en donde se sabe que la estructura política mexicana es menos heterogénea que la que existe en Brasil.



Para México se registraron intervenciones de 12 partidos políticos, siendo el PRI, el PAN y PRD los que presentaron el mayor número de discursos. Estos tres partidos políticos son quienes representan, a nivel país, el mayor número de representantes en el parlamento. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) se considera un partido con orientación de centro derecha, el Partido Acción Nacional (PAN) es un partido político laico, de ideología humanista, con orientación de derecha y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) es un partido político con una ideología política de centro - izquierda.



Brasil por su parte registró un total de 35 partidos, siendo el PT, el PMDB y el PSDB los que presentaron mayor número de intervenciones. El partido de los trabajadores (PT) representa el ala izquierda del parlamento, El Partido de Movimiento Democrático Brasileño

(PMDB) está entre los mayores partidos brasileños, es de orientación de centro y es uno de los partidos con mayor representación en todo el territorio nacional y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) es un partido político brasileño que originalmente se fundó como un partido de centroizquierda, pero que se fue desplazando hacia la derecha luego que Fernando Henrique Cardoso hiciera una alianza con Partido del Frente Liberal para ser elegido presidente.

La heterogeneidad de los partidos políticos resulta un elemento importante de analizar dado que el MCP nos señala que los cambios políticos, que pueden ser expresados como cambios en las coaliciones gobernantes, afectan fuertemente los cambios en las políticas públicas, fundamentalmente debido al hecho que cada uno de estos grupos trae consigo orientaciones sobre cómo debiesen ser los sistemas de protección de la niñez o como se debiesen garantizar determinados derechos de los niños y niñas.

6.2. Análisis multivariado de los debates parlamentarios comparados

Ahora bien, con el objeto de determinar si tanto para Brasil como para México es posible encontrar tipologías de actores vinculados a determinadas temáticas de interés en los periodos de estudio, a continuación se muestran los resultados de un análisis factorial múltiple que permite dar cuenta de ciertas tendencias específicas entre los tipos de temas debatidos y el actor que interviene.

El análisis factorial tiene como propósito generar mapas perceptuales para estudiar relaciones según distancias entre puntos. Un mapa perceptual está compuesto de ejes de coordenadas y puntos. Los puntos representan a objetos y categorías de variables y se obtienen asignándoles valores métricos. Los ejes de coordenadas definen el espacio de representación de los puntos. En este caso se utiliza un análisis de correspondencia múltiple ya que se incluyen más de dos variables simultáneamente y permite estudiar relaciones entre variables y categorías. Las categorías de las variables se representan como puntos y

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

las distancias entre los puntos serán indicadores de intensidad de relación. En particular, puntos cercanos implican relación y puntos lejanos no relación.

Las variables incluidas en este modelo son: año del debate, partido político del actor y tema principal en el que está inserto el debate, todas variables categóricas nominales como lo exige el modelo factorial. Dentro de los modelos factoriales se trabajó con el Escalamiento óptimo que permite una aproximación matemática a modelos con variables categóricas.

El caso mexicano:

La interpretación de resultados comienza con un análisis del ajuste total y la historia de iteraciones. Observar las iteraciones permite ver ¿con qué dificultad se obtuvo el resultado?, Es decir, a mayor número de iteraciones mayor es la dificultad de obtener una solución óptima. En este caso fueron necesarias 5 interacciones, vale decir se necesitaron pocas iteraciones para obtener la solución, dicha facilidad se podría relacionar con las pocas variables y categorías involucradas.

Cuadro 33: Historial de interacciones México

Iteration Number	Variance Accounted For		Loss
	Total	Increase	
1	,188737	,188737	2,811263
2	1,012560	,823823	1,987440
3	1,020380	,007820	1,979620
4	1,020515	,000135	1,979485
5 ^a	1,020516	,000001	1,979484

a. The iteration process stopped because the convergence test value was reached.

El siguiente coeficiente es “Valor propio” o Eigenvalue. Aquí lo importante es que el coeficiente se acerque a 1 su máximo, ya que representa la proporción de información categórica explicada. El coeficiente dependerá del nivel de asociatividad de las variables

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

involucradas. Por ello, la capacidad de reducción de dimensiones dependerá de la pendiente existente entre todos los coeficientes, similar al análisis de componentes principales. La existencia de pendiente permite reducir dimensiones, porque muestra en las primeras dimensiones concentración de información. Por último, permitirá determinar el número de dimensiones necesarias para explicar las relaciones existentes en el modelo.

Nos preguntamos entonces si ¿son suficientes las dos primeras dimensiones, que se utilizan en el mapa perceptual, para explicar las relaciones entre las variables incluidas en el modelo?, para responder esta cuestión nos fijamos en la inercia, es decir en la cantidad de información del modelo depende del número de categorías y variables involucradas.

La información global se distribuye en forma jerárquica, es decir, la primera dimensión contiene la mayor cantidad de información, y así sucesivamente para el resto de las dimensiones, que en este caso llegaron a ser 43 (número de categorías menos número de variables). Se entiende por valor propio “la proporción de información explicada por cada una de las dimensiones”. Los valores de eigenvalue muestran una pendiente, esto significa que existe asociatividad entre las variables y con las dos primeras dimensiones se obtiene una importante cantidad de información (.659 de la inercia total) lo que permite afirmar que el mapa perceptual de las primeras dimensiones es válido y su resultado nos mostrara la relación entre las variables elegidas.

Cuadro 34: Resumen del modelo México

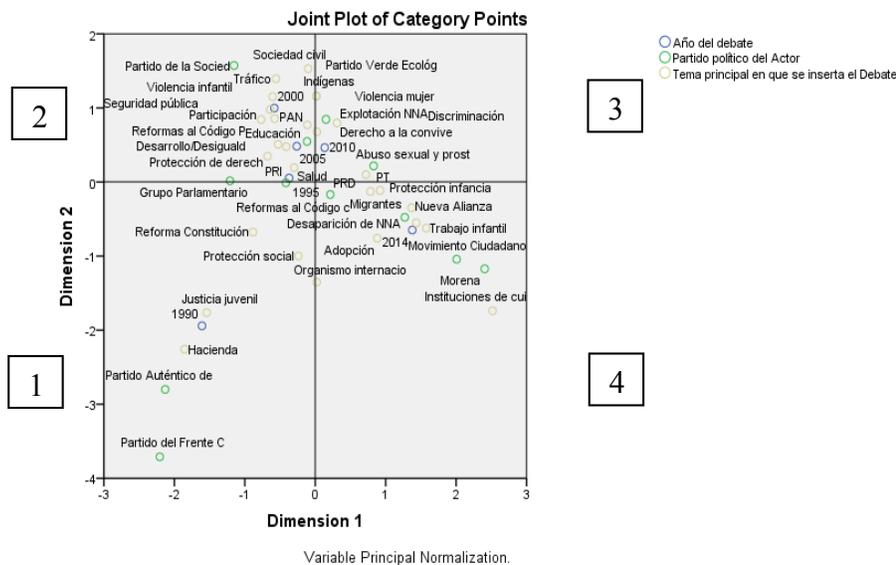
Dimension	Cronbach's Alpha	Variance Accounted For	
		Total (Eigenvalue)	Inertia
1	,783	2,092	,697
2	,696	1,865	,622
Total		3,957	1,319
Mean	,742 ^a	1,978	,659

a. Mean Cronbach's Alpha is based on the mean Eigenvalue.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

El objetivo del análisis de correspondencia múltiple es describir las relaciones entre dos o más variables nominales múltiples en un espacio de pocas dimensiones. Dichas dimensiones contienen las categorías de las variables, así como los objetos pertenecientes a dichas categorías. La forma de visualizar dichas dimensiones es a través de Mapas Perceptuales. Un mapa perceptual esta compuesto de ejes de coordenadas y puntos. Los puntos representan a objetos y categorías de las variables. Los ejes (dimensiones) definen el espacio de representación de los puntos.

Gráfico 3: Tipología de debates México



El gráfico 3 permite dar cuenta de al menos cuatro tipologías. Una de ellas, la del cuadrante 1, corresponde a aquel grupo de debates ocurridos principalmente entre 1990 y 1995, donde los temas de infancia debatidos fueron sobre justicia juvenil, protección social, reformas a la constitución y al código de menores, liderado principalmente por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

En México para este primer período de estudio las grandes reformas eran una cuestión de interés de los parlamentarios, precisamente porque dado el contexto reciente de

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

aprobación de la CDN, los marcos legales nacionales debían adecuarse a los compromisos adquiridos por el Estado con la comunidad internacional.

El cuadrante 2 muestra los debates ocurridos durante los años 2000 y 2005, donde los temas de interés como la educación, el desarrollo, la seguridad pública, la participación infantil y la violencia contra los niños son los más debatidos y destaca la presencia del PAN y del Partido Verde ecologista. En esta época se elabora la primera Ley de Protección de Derechos de los niños y niñas mexicanos.

El cuadrante 3 agrupa los debates ocurridos en 2010 donde los temas como la explotación de niños, la discriminación, el abuso sexual y el derecho a la convivencia familiar aparecen con mayor fuerza, no destacándose ningún partido político en particular. Este período comprende un mayor interés por los temas de protección especial, sobre todo en el marco de un fuerte cuestionamiento internacional acerca de la efectividad del sistema de garantías de la niñez en México.

Finalmente en el cuadrante 4 se pueden apreciar los debates ocurridos en 2014 que giran en torno a una nueva ley de protección de la infancia, los temas de adopción, migrantes, desaparición de niños e instituciones de cuidado infantil. Cobran presencia los partidos Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano y Morena. Para este entonces el parlamento debate todo un sistema nuevo de protección de la infancia, donde también se ve enfrentado a problemáticas emergentes como la migración, que va a estar presente durante todo el período de discusión.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

El caso brasileño:

En este caso, al observar las iteraciones es posible ver que fueron necesarias 3 interacciones, vale decir se necesitaron pocas iteraciones, menos que para el caso anterior, para obtener la solución, dicha facilidad se podría relacionar con las pocas variables y categorías involucradas.

Cuadro 35: Historia de las interacciones Brasil

Iteration History			
Iteration Number	Variance Accounted For		Loss
	Total	Increase	
1	,141571	,141571	2,858429
2	1,000000	,858429	2,000000
3 ^a	1,000000	,000000	2,000000

a. The iteration process stopped because the convergence test value was reached.

La información global se distribuye en forma jerárquica, es decir, la primera dimensión contiene la mayor cantidad de información, y así sucesivamente para el resto de las dimensiones, que en este caso llegaron a ser 75 (número de categorías menos número de variables). Se entiende por valor propio “la proporción de información explicada por cada una de las dimensiones”. Los valores de eigenvalue muestran una pendiente, esto significa que existe asociatividad entre las variables y con las dos primeras dimensiones se obtiene una importante cantidad de información (.612 de la inercia) lo que permite afirmar que el mapa perceptual de las primeras dimensiones es válido y su resultado nos mostrara la relación entre las variables elegidas.

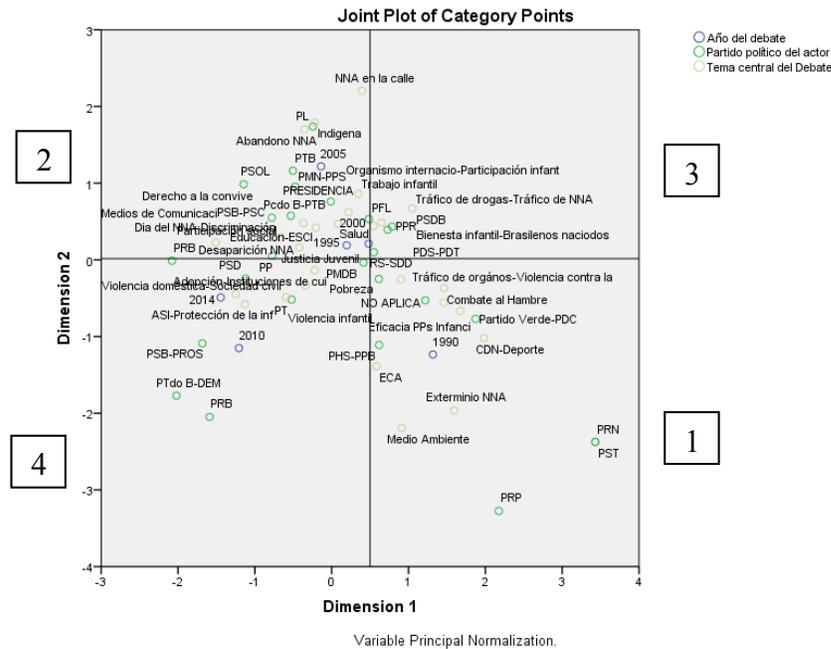
Cuadro 36: Resumen del modelo Brasil.

Dimension	Cronbach's Alpha	Variance Accounted For		
		Total	Inertia	% of Variance
		(Eigenvalue)		
1	,699	1,873	,624	62,421
2	,665	1,797	,599	59,913
Total		3,670	1,223	
Mean	,683 ^a	1,835	,612	61,167

a. Mean Cronbach's Alpha is based on the mean Eigenvalue.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Gráfico 4: Tipología de debates Brasil



El análisis del gráfico 4 nos muestra que los debates ocurridos durante 1990 (cuadrante 1) se centraban en el combate contra el hambre, el tráfico de órganos, el exterminio de niños y niñas y la promoción del deporte, así como en el ECA. Este período está marcado por una reciente Constitución (1988) que implica realizar fuertes reformas en materia de derechos humanos. Por otro lado, el país aprueba uno de los instrumentos jurídicos más avanzados de la región en materia de protección de la infancia, a la vez que se enfrenta a problemáticas básicas de supervivencia infantil. Para entonces en Brasil los niños morían o de hambre o asesinados por escuadrones de exterminio de niños y niñas en situación de calle.

Durante los años 1995 hasta el 2005 (cuadrante 2) los debates se refieren a el derecho a la convivencia familiar, siendo uno de los primeros países que legisla sobre esta materia en la región. Así mismo y muy vinculado a la anterior, se debaten cuestiones sobre

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

el abandono, la discriminación, la educación, la participación infantil y ESCI, destacando el rol de partidos de izquierda como el Partido Socialismo y Libertad (PSOL), el Partido Socialista Brasileño-PSB, el Partido de la Movilización Nacional (PMN) o el Partido Popular Socialista (PPS) y de centro como el Partido Laborista Brasileño (en portugués Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

El cuadrante 3 muestra algunos partidos como el PSDB o el PPR agrupados en torno al debate sobre tráfico de drogas, tráfico de niños, bienestar infantil y organismos internacionales, sin vincularlos a un periodo específico, por lo que podrían reflejar temáticas recurrentes que exponen estos grupos políticos en los debates parlamentarios.

Finalmente el cuadrante 4 muestra los debates de 2010 y 2014, marcados por dos grandes reformas, una de ellas se refiere a la Ley de Adopción aprobada en el año 2009 y que resurge fuertemente en el año 2014 cuando se debaten temas relacionados al cuidado alternativo. Otros temas que se abordan en este período son aquellos relacionados con la violencia infantil y doméstica, el abuso sexual infantil, la protección de la infancia y las instituciones de cuidado infantil, vinculados al Partido de los Trabajadores (PT), el Partido de Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) PMDB y el Partido Social Democrático (PSD).

6.3. Análisis de discurso de los debates parlamentarios comparados.

Como ya fue mencionado a continuación se analizan como los discursos, referidos a los temas antes expuestos, fueron representados por los diferentes grupos políticos y cómo dichos discursos reflejan sistemas de creencias acerca de los problemas que afectan a la niñez, así como el cambio que experimentan a lo largo del tiempo.

6.3.1. Primer período: La implementación de la CDN y la noción de Derechos de los NNA.

En el capítulo 2 de la presente investigación mostramos como la firma de la CDN representa una verdadera revolución para los Estados en materias legislativas y en el diseño de nuevas políticas públicas, sin embargo esta revolución se enmarca en contexto muy diferentes al interior de una región que presentaba múltiples problemáticas en relación a la infancia.

En este primer periodo se analiza la forma en que los casos de estudio, México y Brasil, abordan las nociones de derechos de la infancia. Es para ambos casos, y para toda la región, un momento de implementación de reformas en materia de infancia, por lo que las elites parlamentarias discutían cuestiones fundamentales sobre las nociones de derechos y de responsabilidad Estatal.

Recordemos como fue expuesto en el capítulo 2 de la presente investigación, lo que Llobet (2010) acerca de la relación que existe entre las políticas públicas y niñez, indicando que ésta es una relación que de alguna forma representa la reproducción de la sociedad, los modos de concebir las relaciones entre los adultos y los niños, la construcción sobre lo que se consideran problemas y también sobre cómo resolver dichos problemas. En definitiva se trata de comprender que las nociones que las elites políticas tienen acerca de la niñez definirán la forma en que cambian o no las políticas públicas. Estas modalidades discursivas son diferentes en los casos de Brasil y México, lo que de alguna manera,

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

explican los diferentes cursos de acción que siguen las políticas de cuidado alternativo para ambos casos.

El caso mexicano

En el capítulo 3 se demostró que los cambios entre los casos de estudios se habían producido de manera muy diferente. En México, el primer cambio importante para la situación de la niñez en cuidado alternativo se produce solo al final de este periodo de estudio, cuando en el año 2000 se promulga la primera Ley de Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, sin embargo este cambio es el reflejo de una serie de concepciones acerca de la infancia, su cuidado y el rol de protección del Estado.

En 1990 la discusión en México giraba en torno a quien tenía la responsabilidad de resguardar los derechos de los niños, que hasta entonces, se concebía como una labor exclusiva de los padres y madres, situación que comienza a cuestionarse y plantea una mayor corresponsabilidad del Estado en esta materia. Así lo expresa, por ejemplo, el diputado Juan García Palomares (Frente Cardenista de la Reconstrucción Nacional), en la siguiente intervención:

“Nuestro partido considera que dada las actuales circunstancias de crisis social, no es posible seguir delegando el peso de la responsabilidad de los derechos de los niños sobre los padres exclusivamente... el Estado debe tener una participación más corresponsable con los padres de familia en la atención de los niños”
(Diario de debate n° 15, martes 5 de junio de 1990)

Sin embargo, esta posición no refleja necesariamente el espíritu de la CDN, sino que más bien se sustenta en la consideración de que los padres no tienen las herramientas por sí solos para la protección de sus hijos y que el país enfrenta una proliferación de maltrato hacia los niños/as debido a una combinación de causas micro y macros, tal y como lo expresa el diputado Vicente Luis Coca Alvarez (PARM):

“El problema más grave al cual el niño se enfrenta es el maltrato físico y psíquico, que a corto plazo proporcionará considerablemente daños mentales irreversibles, criando en el

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

niño una conciencia equivocada de su ser... Dos de las principales causas del síndrome del niño maltratado, son el deterioro del poder adquisitivo de la economía familiar y el nacimiento de niños no deseados... En México el maltrato a los niños es muy acentuado, el decremento del poder adquisitivo familiar, el analfabetismo, la concepción de seres no deseados, la desintegración de la familia y el abuso sexual, son algunas de las causas que propician este maltrato, que repercuten en el niño considerablemente en su integridad física y mental. Todas estas acciones no pueden continuar siendo ejercidas, es tiempo ya para que se vigilen todo este tipo de anomalías que dejan al niño subyugado a la presión ejercida, tanto de sus padres como de otras personas”.
(Diario de debate n°10, miércoles 12 de septiembre de 1990)

Así mismo los discursos reflejan referentes de género, dado que no solo se debate sobre la responsabilidad de las familias, sino que en algunos casos, se identifica claramente quien es más responsable del cuidado de los hijos. La diputada Sofía Valencia Abundis (PRI) señalaba que el interés de la CDN era resolver los problemas de la niñez, sin embargo la responsabilidad principal está en la madre, quien es la encargada de formar y proteger a sus hijos:

“Quizá tendríamos que traer a colación aquel comentario y aquel precepto que señalaban un distinguido educador, cuando señalaba que a los niños hay que educarlos 15 años antes de nacer; considerando esto, la atención a la madre es primordial también dentro de la propia declaración que se hace en favor de los niños”.
(Diario de debate n°13, miércoles 03 de octubre de 1990)

Es posible ver en estos discursos que la forma en que se plantea la discusión sobre los derechos del niño, es más bien el reflejo de lo que se considera debiese ser el comportamiento familiar, de los padres y madres, por tanto, lo que aquí está en juego es la forma en que los grupos políticos definen como debiese ser una forma adecuada de protección de los niños y niñas y hasta donde el Estado debiese o no intervenir para lograr encaminar dicha relación hacia los cánones de lo que se considera aceptable.

Para 1990 y hasta el 2000 México estuvo gobernado por el PRI y las políticas públicas de infancia tenían un fuerte énfasis en la responsabilidad de los padres como garantes de la protección de los niños. En este sentido este período se caracteriza por la

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

discusión acerca del tránsito desde un país con régimen familiarista hacia uno más estatista en la protección de los niños y niñas.

Pero la CDN, ratificada por México en junio de 1990, no solo replanteará la noción de responsabilidad paterna- maternal, sino que también incorpora una fuerte discusión en torno a la imagen internacional de México. Como ha sido expuesto en capítulos anteriores, son diversas las razones que llevan a un Estado a ser parte de un pacto internacional y también son diversos los efectos que éstos tienen en el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los Estados firmantes. El caso mexicano podría enmarcarse claramente dentro de aquellos Estados que consideran que el ser parte de los tratados internacionales trae grandes ventajas para la imagen del país y que los cambios que se generen a partir de entonces son una obligación si se quiere mantener esa imagen. El diputado PRD Ciro Meyén Meyén, expresaba para entonces lo favorable que era la firma de la CDN para el gobierno de entonces:

“En esta reunión, donde estuvieron presentes más de 70 jefes de estado, que fue organizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Presidente Salinas de Gortari tuvo una participación positiva, en lo que respecta a que haya ratificado la Convención por los Derechos del Niño”.
(Diario de debate n°13, miércoles 03 de octubre de 1990)

La senadora Laura Alicia Garza Galindo (PRI) señalaba a este respecto que la firma de este tratado internacional debía asumirse incluso reconociendo las dificultades que se tenía para su implementación, de lo contrario se corría el riesgo de posicionar a México como un país menos desarrollado:

“El discurso que en ese foro se genera no es romántico, se reconocen los riesgos de la falta de atingencia y apoyo de los desarrollados para con los atrasados y de las visiones bucólicas que los avanzados tienen de la pobreza, sabemos con toda claridad que necesariamente debemos salir a enfrentar los bruscos giros de la economía internacional, que quedarnos solos nos conduciría irremediamente al riesgo del aislamiento y de una acelerada regresión, no, no nos quedaremos ni solos ni nos quedaremos atrás”.
(Diario de debate n°13, miércoles 03 de octubre de 1990)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Esto provocó que a poco andar, los legisladores reconocieran que cumplir con lo propuesto por la CDN no sería una tarea fácil. En ese marco la oposición de ese entonces mostraba la brecha que existía entre esta imagen internacional que se pretendía mostrar y la realidad vivida en México y los desafíos, por tanto que tenía para el país su implementación, debido, principalmente, a que las políticas económicas implementadas por el presidente Salinas agudizaban la desigualdad social y por tanto tornaban contradictorio el discurso frente a la comunidad internacional que mantenía el gobierno sobre la protección de los derechos de los niños, de acuerdo con el diputado Ciro Meyén Meyén (PRD):

“Las estadísticas sobre el incremento de la miseria y la desigualdad en el México de hoy son abrumadoras. De los 2 millones de niños que nacen anualmente en el país, 100 mil mueren durante los primeros años de vida y un millón sobreviven con defectos físicos o mentales, debido a las insuficiencias alimentarias y nutricionales... Todo ello muestra que la cuestión de la justicia social es aquí ahora uno de los grandes problemas nacionales que debemos discutir; si bien es cierto que son muchas las causas que intervienen en la configuración de la pobreza, me atrevo a señalar que el origen lo encontramos en las políticas económicas gubernamentales”.
(Diario de debate n°13, miércoles 03 de octubre de 1990)

Para 1995 México sufría una importante crisis económica, lo que vuelca los problemas de la infancia hacia la supervivencia de éstos, la garantía de los derechos más básicos y la creciente preocupación por los altos índices de desnutrición infantil asociados a la economía de ese entonces. Para el diputado Alfonso Solórzano Fraga, del Partido del Trabajo (PT), las acciones del ejecutivo estaban siendo ineficiente para hacer frente a esta grave problemática pese a contar con las herramientas necesarias:

“Es de suma importancia para el Poder Legislativo, que tomemos en nuestras manos y planteemos alternativas a los graves problemas nacionales, como es la desnutrición y la alimentación, sobre todo cuando enfrentamos una situación económica muy crítica para la mayoría de los mexicanos, cuando con las políticas de ajuste económico ven diariamente afectada su economía familiar. México es considerado por la UNICEF, por la ONU, como un país que no cuenta con una estrategia adecuada para alcanzar las metas internacionales de disminuir al 20% la desnutrición, para 1995. Sin embargo, esperamos que se empeñen todos los esfuerzos para que este Poder Legislativo esté a la altura de las exigencias de los cambios que la nación reclama”.
(Diario n°19, viernes 28 de abril de 1995)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Los indicadores internacionales mostraban también que esta situación era crítica en México y que la causa de esto se encontraba en los índices macroeconómicos del país que afectaban la calidad de vida de las familias mexicanas, tal y como lo señala el diputado, del Partido Movimiento Ciudadano, Raúl Armando Quintero Martínez:

“Según el Banco Mundial, México registra un nivel de 15% de niños con este peso (menos de 2.500 gramos), del total de nacimientos. La explicación que este organismo internacional nos da sobre este indicador, es que el poco peso al nacer suele estar relacionado con la mala nutrición de las madres que en general hace aumentar el riesgo de mortalidad de estos niños y afecta adversamente a su crecimiento en los primeros meses de vida en su niñez y eleva la incidencia en otros tipos de atraso en el desarrollo posterior”.

(Diario n°9, martes 10 de octubre de 1995)

Junto con ello comienza a replantearse la pertinencia del orden jurídico existente como garante de los derechos de los niños y niñas mexicanos, frente a lo cual surge un debate, encabezado por la diputada Leticia Burgos Ochoa (PRD), pero en el que convergen las miradas de diferentes actores políticos provenientes del PAN, PRI, PT y del propio PRD.

“El marco normativo que rige la acción social y gubernamental para el desarrollo integral de la niñez, requiere de una evaluación que permita determinar su eficacia y los aspectos que requiere de una reforma o adición. El Congreso mexicano cuenta con las atribuciones legislativas necesarias para impulsar los cambios que fueren necesarios para hacer efectivos los derechos de los niños y de las niñas, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la recreación, a la alimentación y la cultura”.

(Diario n°19, viernes 28 de abril de 1995)

Esta convergencia de pensamiento nos hace afirmar la hipótesis 2 del MCP que sostiene que los actores de una coalición promotora de cambio mostrarán un consenso sustancial sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de la política y menos sobre los aspectos secundarios. En otras palabras, aquellos que promueven un cambio en el sistema de garantías proteccionales de la infancia mexicana buscan el acuerdo de otros sectores políticos para crear un nuevo marco jurídico, y si bien, presentaran diferencias sobre

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

determinadas concepciones del rol de la familia, entre otras, juntos promoverán un cambio en las políticas de infancia.

La necesidad de un nuevo marco jurídico tiene su base en una combinación de fuentes, por una parte el parlamento reconoce la propia necesidad social, a través del incremento de denuncias y quejas realizadas por la ciudadanía sobre la situación de la infancia, vale decir, en términos del MCP, los shock internos que vive el país presionan a las elites parlamentarias para pronunciarse sobre la necesidad de un cambio.

Por otra parte, la información técnica juega un papel importante, donde se destaca el poder que tienen los informes de UNICEF en los cuales se denuncia la precaria situación de miles de niños y niña en el mundo. En palabras del MCP sabemos que los problemas sobre los cuales existen datos estadísticos y teorías producen un impacto mayor en el aprendizaje de las políticas y, por tanto, promueven con mayor facilidad el cambio, es por esto que muchos parlamentarios hacen uso de este tipo de informes internacionales para respaldar sus ideas acerca del cambio en las políticas.

La diputada Victoria Eugenia Méndez Márquez, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, representa precisamente esta visión sobre el papel de la información técnica y presenta una proposición para crear una subcomisión de estudio de los derechos del menor.

“1° En el ejercicio de sus actividades de gestoría y recepción de quejas de la ciudadanía, la comisión atiende un gran número de casos, asuntos relacionados con los menores y la problemática que confrontan. Esta, que comprende desde la falta de oportunidades de educación y vida digna, mal trato social y familiar, hasta el incumplimiento y en algunas ocasiones, en muchas también, violaciones a sus derechos humanos... lo que hace necesario en cuanto a las atribuciones de esta Cámara de Diputados, la creación de un grupo interdisciplinario que involucre a las diversas comisiones que tienen competencia en el tratamiento y solución de los asuntos relativos a los menores de edad. 2°. Los reportes anuales de la Organización de las Naciones Unidas para la infancia, la UNICEF, son sumamente reveladores de las condiciones deplorables en que subsisten los niños, principalmente en los países en desarrollo, con altos índices de mortandad por enfermedades fácilmente previsibles”.
(Diario de debates n° 19, viernes 28 de abril de 1995)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

La CDN es un marco que sustenta esta situación, sin embargo para entonces, algunos grupos políticos se presentan como coaliciones opositoras al cambio y se reconocen como opositores a la creación de un nuevo ordenamiento jurídico, planteando una permanencia de un sistema familiarista, donde la familia sigue siendo la gran responsable de los problemas que debían enfrentar los niños y niñas. El discurso de la diputada María del Carmen Segura Rangel (PAN) refleja la visión que este grupo político sostenía sobre la problemática de la niñez y que es compartida por los parlamentarios de dicha coalición.

“México suscribió en 1990 la Convención de los Derechos del Niño. En ella se compromete a adecuar su legislación de manera que haya garantías de respeto a su dignidad, entendiendo que el menor recibe una serie de vejaciones en distintos rubros. El menor es explotado en el campo laboral, el menor es maltratado en el ámbito familiar, el menor también tiene que andar deambulando en las calles, sujeto a una serie de influencias como la prostitución, las drogas, el alcohol, y nos encontramos ante una sociedad cada vez más carente de valores, en donde es necesario que reflexionemos para decidir una política integral de atención y tratamiento a menores. De acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, el Estado debe asumir una actitud complementaria y son los padres de familia, los que tienen el derecho primordial de educarlos, de sacarlos adelante en la vida; sin embargo, este postulado, que también es compartido en los principios de doctrina del Partido Acción Nacional, vemos que en la práctica es muy difícil que se pueda realizar”.

(Diario de debates n° 19, viernes 28 de abril de 1995)

Para el PAN un nuevo marco jurídico para la infancia no resuelve el problema de éstos, la atención más bien debe estar en las problemáticas puntuales que afectan a los niños, darle urgencia a la atención de la pobreza, la educación, la corrupción, y en la medida que esos problemas macro estructurales sean atendidos, los problemas de la infancia serán resueltos. La diputada María Elena Álvarez Bernal (PAN), señalaba:

“No negamos que esos temas son importantes pero Acción Nacional afirma que estos temas de momento no son prioridades para México; la prioridad para México por ahora es la pobreza, es la educación, es la atención integral de la salud de la mujer, es el abatimiento de la corrupción política y pensamos que atendiendo adecuadamente a esos puntos el problema del aborto, que no es menor puesto que afecta la vida de niños y mujeres, se podrá resolver con medidas preventivas y con atención particular de los casos que lo ameriten”.

(Diario de debates n°8, jueves 05 de octubre de 1995)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Cinco años más tarde, el 17 de abril de 2000 las diputadas Marta Laura Carranza Aguayo, Patricia Espinosa Torres y Angélica de la Peña Gómez, de los grupos parlamentarios de los partidos: Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, presentan la primera la iniciativa de Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas los Niños, y Adolescentes. Como ya había sido señalado en el capítulo 3 de la presente investigación, en la discusión parlamentaria se mencionan los organismos internacionales, los datos provenientes de la academia y de la sociedad civil como las entidades que inspiran la redacción del proyecto de ley, tornándose así una iniciativa no solo interparlamentaria en la medida en que confluyen diferentes visiones de los partidos políticos, sino también de diferentes coaliciones provenientes de la propia sociedad civil y la comunidad internacional.

“En los términos del artículo 133 constitucional, esta iniciativa es una respuesta a este compromiso signado por México. Para elaborarla se tomaron en cuenta las diversas propuestas presentadas por instituciones gubernamentales y organismos de la sociedad civil, igualmente destacaron el trabajo de consenso entre diputadas y senadoras de todos los grupos parlamentarios de la LVII Legislatura. También se aprovecharon los desarrollos hermenéuticos que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha venido haciendo para el ámbito latinoamericano”.
(Diario de debate n° 11, lunes 17 de abril de 2000)

El fundamento de esta ley plantea encontrar una nueva mirada a las problemáticas que afectan a los niños y niñas, reconociendo que el actual marco jurídico no responde a esa mirada propuesta por la CDN, y que es necesario rediseñar el sistema de protección de la infancia en México:

“Nuestro sistema jurídico no atiende todavía esta nueva forma de ver a niñas, niños y adolescentes. Como casi todos los del mundo, fue diseñado cuando se les miraba como seres afectados de una especie de minusvalía que los hacía distintos de los adultos y dependientes de ellos; es, por tal razón, un sistema que establece un control casi ilimitado y autoritario de quienes no han cumplido 18 años, no protege sus garantías ni sus derechos ni atiende a sus necesidades de desarrollarse y crecer plena, espontánea y libremente. Un sistema así contraría, respecto de la niñez como en ningún otro caso, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.
(Diario de debate n° 11, lunes 17 de abril de 2000)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

El rol de la familia en este sentido se vuelve a replantear y, al menos, en el espíritu de la ley se intenta reflejar la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la propia familia en la protección de la niñez, sin embargo en este punto de la discusión no se considera que parte del proceso de garantizar el derecho de los NNA a vivir en familia es la obligación del Estado de diseñar medidas de apoyo a las propias familias de origen. Se establece el derecho de los niños a vivir en éstas, a mantener sus relaciones de origen, mas no se hace mención a las obligaciones asociadas a esa garantía de derecho.

“Por ello, no es sólo la familia la que debe tomar medidas para cuidarlos; la sociedad entera debe comprometerse a hacerlo; éste es el punto medular de toda la teoría de los derechos humanos de la infancia...El derecho a vivir en familia, tal como lo reconoce la CDN, comprende los de vivir en la familia de origen; reunirse con ella cuando, por diferentes razones, ha habido una separación; vincularse con ambos progenitores en casos de conflictos entre éstos e integrarse a una nueva familia cuando es imposible la vida con la de origen. Cabe decir que todos éstos son derechos íntimamente relacionados con el derecho a la identidad”.

(Diario de debate n° 11, lunes 17 de abril de 2000)

“En ese sentido, Acción Nacional hizo hincapié y atinadamente el proyecto de ley recoge, en la preocupación y del valor que tiene la familia en relación con la protección de derechos y bienestar de la niñez”.

(Diario de Debate n° 15, jueves 27 de abril de 2000)

El 27 de abril de 2000 se realiza la votación de la ley presentada por el ejecutivo, una vez creada una comisión para el análisis y estudio de la iniciativa presentada diez días antes, esta votación resultó en 421 votos a favor y cero en contra. La Comisión de Justicia a cargo de este análisis realizó reuniones de intercambio de puntos de vista con sus autoras, diputadas y senadoras de los grupos parlamentarios de diversos partidos, en donde se derivaron algunas modificaciones, sin embargo estas no fueron sustanciales del texto original, más bien obedecían a aspectos de redacción y aclaración de conceptos, por lo que es preciso señalar que la iniciativa fue rápidamente aprobada y débilmente discutida, sobre todo en lo referente a los mecanismo de garantía que el cuerpo legislativo debía tener. El interés principal, como la señala la diputada Angélica de la Peña (PRI), radicaba más bien en el cumplimiento con la esfera internacional, más que con la convicción de que este

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

marco jurídico podría realmente atender la problemática de los derechos de los NNA en México:

“Señoras diputadas, señores diputados: el éxito de esta ley, que hoy aprueba mi partido, el Partido de la Revolución Democrática, es un éxito compartido. México cumple, al aprobar esta ley, con varias de las recomendaciones que ha hecho el Comité de Asuntos del Niño, en función del compromiso que adquirimos como Estado parte, al aprobar la Convención Internacional sobre Derechos del Niño... Cumple también con los compromisos que adquirió al aprobar otras convenciones, pero lo más importante es que comienza a cumplir con los pendientes que tenemos con nuestras niñas y con nuestros niños. Esta es la ley para la protección de sus derechos. Sin duda un éxito compartido”.
(Diario de Debate n° 15, jueves 27 de abril de 2000)

“Lo anterior, sin duda, lleva a México a inscribirse entre los países más avanzados en lo relativo a la consagración y salvaguarda de los derechos humanos, en este caso de los derechos de la niñez mexicana”
(Diputada María Mercedes Maciel Ortiz (PT), Diario de Debate n° 15, jueves 27 de abril de 2000)

Esta legislación al poco tiempo comienza a ser cuestionada por los propios parlamentarios, debido a la falta de mecanismos de seguimiento y de exigibilidad que presentaba para garantizar lo que en la ley había quedado estipulado.

El caso brasileño

La CDN llega a Brasil en un contexto desolador para los derechos de los niños y niñas brasileños. Gran parte de los debates que se llevan a cabo en la Cámara de Diputados de Brasil tienen su origen en denuncias ciudadanas o en reportajes periodísticos. Estos últimos marcan fuertemente la agenda parlamentaria y en palabras del MCP, encontramos un importante papel dado por los parlamentarios a los shocks internos, como se puede ver a continuación.

Para comienzos de la década de los 90 Brasil presentaba problemáticas básicas de violación de DDHH, una de ellas era el exterminio de niños y niñas de las calles con total impunidad, dirigido por escuadrones tanto oficiales como paramilitares. La diputada

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Benedita Da Silva (PT) denuncia esta situación en la Cámara a partir de un reportaje publicado en Rio de Janeiro en donde se denuncia el asesinato de 306 niños en situación de calle:

“Sres. Diputados, participé ayer, en Rio de Janeiro, del lanzamiento promovido por Cesp (Centro de Articulación de Poblaciones Marginadas) de la revista Exterminio de niños y adolescentes en Brasil, que relata en forma dramática, el asesinato silencio y cotidiano de niños y niñas de calle...El Brasil es capaz de conmoverse e indignarse con desastres de impericias, fallas mecánicas e de usura de algunos empresarios. Pero es indiferente en relación a las tragedias que hacen historia de su cotidiano. Diariamente una masa significativa de niños y adolescentes mueren en Brasil víctima de grupo de exterminios, de balas perdidas durante una invasión policial o del descanso del poder público con la infancia”

(Diario de debates n° 42, miércoles 09 de mayo de 1990)

De acuerdo con la diputada petista la razón de este tipo de acontecimientos se debe a que, en la práctica, la sociedad brasileña sigue viendo a la infancia carente como un potencial peligro para la seguridad, un futuro delincuente que es mejor desaparecer que rehabilitar.

“Al final, un denominador común, de acuerdo con varios reportajes publicados por la prensa, atraviesan todas las denuncias: son integrantes de cuerpo policial que forman milicias para exterminar menores sospechosos de delinquir. O sea, se sigue la lógica bárbara de que es mejor matar al menor delincuente hoy para no ser asaltado mañana”

(Diario de debates n° 42, miércoles 09 de mayo de 1990)

El contexto brasileño en el que se inserta el nuevo ordenamiento jurídico internacional a través de la CDN es desalentador para la infancia y muestra un enorme brecha con la solicitud que la comunidad internacional hacia a los Estados partes. El Brasil de 1990 hereda un dramático pasado de la dictadura militar, en donde hablar de torturas y exterminios representaba una incomodidad para muchos actores sociales y políticos, sin embargo los sectores tradicionalmente excluidos del país, pobres y negros, seguían viviendo en condiciones de extrema precariedad.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Especialmente dramática resultaba ser la situación de los niños y niñas de la calle, los cuales en su mayoría no tenían certificados de nacimiento, no existían para las estadísticas nacionales y por tanto eran absolutamente desechables.

El gobierno de centro derecha de Fernando Collor de Melo (PRN) era el primero elegido por votación directa desde 1960, por lo que representaba un intento de establecer la democracia y la justicia social en el país. Sin embargo las soluciones que ofrecían eran constantemente criticadas por el parlamento por no atender los problemas de fondo de la infancia y sus familias.

El diputado de centro Nelson Aguiar (PDT) señalaba que las condiciones económicas que vivía el país no se condecían con la situación crítica que vivía la infancia brasileña, dado a que el crecimiento y el modelo económico de Brasil apuntaba a ser una sociedad desarrollada, mientras que el trato e indiferencia de las autoridades frente a la situación de los niños y niñas era propia de un país sub- desarrollado, es así como se necesitaba con urgencia un nuevo modelo de atención proteccional para la infancia que, sin embargo, requeriría un cambio estructural de la visión que el país tenía sobre este grupo:

“Para que una nación coloque en ejecución una nueva política para el sector, necesitamos sacar a los niños de las garras del hambre, de la miseria, del abandono, de las garras de la policía y de los malos jueces...En todo el mundo capitalista no existe una sola nación cuyos niños estén expuesto a un estado de cosas tan degradantes como en este país, al punto de ser exterminados en masa, como ocurre en Rio de Janeiro, un total de trescientos en apenas cuatro meses”
(Diario de debates n° 43, jueves 10 de mayo de 1990)

Dada la realidad de ese entonces, el posicionamiento de Brasil en la comunidad internacional no es central en el debate parlamentario, son las problemáticas internas, la corrupción política del gobierno de Collor de Melo y la impunidad de los sistemas judiciales y policiales los que promueven la discusión tanto a nivel de la sociedad civil como de la Cámara de Diputados acerca de la necesidad de crear un nuevo ordenamiento jurídico para la infancia.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

La teoría sobre los tratados internacionales expuesta en el capítulo 2 de la presente investigación, señalan que gran parte de las problemáticas que se presentan en el proceso de implementación de la CDN tiene que ver con la brecha que existe entre la realidad de algunos países de la región y los principios a alcanzar que pretende el instrumento internacional. En este sentido, la CDN no considera que algunos Estados deberán hacer inversiones económicas importantes para lograr un estándar básico de cumplimiento en el derecho de los niños, no se trata, en términos de Gauri (2011) solo de adaptar los cuerpos legislativos, existen costos fiscales que afectan el grado de cumplimiento de los tratados de derechos humanos y este coste no siempre es superior al valor neto de incumplirlo.

El 12 de mayo de 1990 se presenta el proyecto de ley que pretende crear el “Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA” que cuenta con un amplio respaldo de los diferentes actores sociales y políticos brasileños y que está sustentado en la Constitución nacional recientemente formulada en 1988. Este importantísimo cambio, no solo para Brasil sino que considerado un ícono en la región, es posible también gracias a un fuerte consenso participativo de toda la comunidad acerca de los elementos del núcleo de la política. En Brasil es claro, para todos los sectores, que la situación de la infancia era insostenible en materia de derechos fundamentales, y se necesitaba un cambio de toda la sociedad.

A esto se refiere el diputado Nilson Gibson (PMDB) al señalar que en la Constitución existen varios argumentos en favor de la infancia que son un antecedente favorable para la aprobación del ECA:

“En todos los momentos, en la elaboración de la actual Constitución, se evitó adoptar una postura meramente asistencialista, como solución superficial y distractoras, privilegiándose, al contrario, una adopción de dispositivos y programas que eduquen, formen, profesionalice y garanticen reales oportunidades de crecimiento personal a los niños y adolescentes”
(Diario de debates n° 51, martes 22 de mayo de 1990)

El desafío de la aprobación de este marco jurídico era muy importante dada las condiciones en que los niños y niñas brasileños se encontraban. UNICEF denunciaba que

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

cada hora moría un niño en el país por falta de vacunación, un 40% de la población entre 5 y 14 años era analfabeta y el 52.1% de los brasileños menores de 14 años vivía en la pobreza (Diario de debates n° 51, martes 22 de mayo de 1990). Pese a esto, las discusiones parlamentarias muchas veces se contradecían, y daban cuenta que en los aspectos secundarios de la política, las coaliciones no se mostraban tan de acuerdo como en los aspectos más profundos, y mientras se abogaba por la aprobación del ECA en favor de los derechos de los niños, se presentaba en forma paralela proyectos de ley en favor de reducir la edad de responsabilidad penal de los niños/as, encabezado por el diputado centro-derechista Fausto Rosa (PRN) y que es fuertemente cuestionado por el diputado PT Tarso Genro:

“no podemos en hipótesis alguna aprobar este proyecto. Él no puede ser acogido por la Cámara, porque está sumergido en el espíritu más antiguo, hoy condenado por el mundo entero, la Escuela Penal de Derechos del Menor” (Diario de debates n° 57, miércoles 30 de mayo de 1990)

El ECA en este sentido recibe el apoyo de más de 140 entidades vinculadas con la protección de la infancia y la adolescencia, se produce en el marco de un debate participativo en todo el país y se aprueba el 29 de junio de 1990 con una total unanimidad de la Cámara. Este cuerpo legislativo pone especial énfasis en la creación de entidades de exigibilidad de los derechos como son los Consejos Tutelares y los Consejos de Derechos, por lo que se enmarca entre las legislaciones más avanzadas, después de la firma de la CDN que había sido ratificada por Brasil en febrero de 1990.

Algunos medios de comunicación consideran esta aprobación como una bandera política que intenta lograr la reelección de algunos parlamentarios, frente a lo cual la diputada Rita Camata (PMDB) se manifiesta contraria, señalando la poca cobertura que los medios dieron al proceso participativo de creación del ECA:

“Para la información de la revista y para el esclarecimiento de la opinión pública, tenemos la obligación de recordar que la materia contenida en el proyecto final aprobado fue fruto del trabajo de más de 140 entidades de todo el país, incluidos representantes del

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Ministerio Público y del Poder Judicial” (Diario de Debate n°149, martes 13 de noviembre de 1990)

Las críticas al ECA veían porque para algunos sectores políticos, esta legislación mantenía un fuerte tono asistencial y una persistente visión paternalista al garantizar la gratuidad de una serie de servicios sociales frente al cual el Estado no contaba con recursos. El diputado Ahemar de Barros señala al respecto:

“El Estatuto de Crianca e do Adolescente ratifica en este modo la visión paternalista del Estado Brasileiro, que frente a una de las poblaciones más miserables del mundo, se propone dar asistencia gratuita a millones de personas en las áreas sociales básicas como educación, salud y alimentación. Esa filantropía estatal, en vez de proporcionar los resultados deseados, solo está sirviendo para agravar el estado de miseria e ignorancia a la que está sometida la gran mayoría de la población adulta e infantil de nuestro país”
(Diario de debate n° 167, Sábado 8 de diciembre de 1990)

Para 1995 algo de esta visión asistencialista continua en las políticas para niños sin cuidado parental, así lo expresaba el diputado centrista del PDT Vivaldo Barbosa cuando se comienzan a cerrar los programas asistenciales que acogían a cientos de niños en tiempo completo en un medio de institucionalización, para dar paso a programas insertos en la comunidad:

“Niños sin padre o sin madre, pero todas sin hogar, viven hoy en los quinientos Ciep22 construidos. Viven con una familia a la cual llamamos, fraternalmente madre social...pero es triste saber que son 5,011 niños están amenazados porque el Gobernador de Rio de Janeiro decidió cancelar el contrato, despedir a 234 madres que cuidan de ellos”
(Diario de debate n° 12, miércoles 18 de enero de 1995)

²² Instituciones creadas en Brasil para la escolarización en tiempo integral, dirigidas para niños de clases populares, intentando atender sus necesidades e intereses. CIEPs fueron creados en la década de los 80 por Darcy Ribeiro, el objeto era proporcionar adecuación, deporte, asistencia médica, alimentos y actividades culturales, en instituciones colocadas fuera de la red educación regular. Los CIEPs aún existen con este nombre, pero el gobierno de Fernando Collor de Melo, las nuevas unidades pasaron a llamarse CIACs (Centros Integrados de Atendimento à Criança). Información extraída de MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública). Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponible em: <<http://www.educabrazil.com.br/cieps-centros-integrados-de-educacao-publica/>>. Acesso em: 17 de mai. 2017

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Además de esto la situación de la infancia no se había visto mejorada en estos cinco años tras aprobación de ECA como era de esperarse, e incluso en los debates parlamentarios puede observarse que la situación había empeorado. El diputado Pedro Wilson del PT en su discurso marzo señalaba que:

“La gravedad de la situación vivida por los niños y adolescentes de las clases populares en Brasil no ha dejado de aumentar. Los indicadores sociales han empeorado los últimos años y el aumento de la pobreza y el desempleo es visible. Percibimos no solo un mayor número de niños en las calles (muchas de ellas siendo explotada por adultos)... el exterminio de niños y adolescentes pobres y en su mayoría negros continua pasando impunemente...La aprobación de ECA significó, sin duda alguna, un gran paso de la democratización de la sociedad brasileira, instaurando la participación popular en la gestión de las políticas públicas de la infancia y adolescencia, reconociendo la tutela de la sociedad civil y, especialmente, reconociendo la participación de los propios niños en la creación del ejercicio de sus derechos” (Diario de debate n° 47, marzo de 1995)

En este sentido para algunos grupos de parlamentarios el respeto de los derechos de la infancia y el pleno cumplimiento de ellos era una meta aún lejana, mientras que para otro sector como el representado por el diputado Ivo Mainardi (PMDB), la falta de protección de la infancia, el aumento de casos de Explotación Sexual y Comercial y otras problemáticas, siguen siendo responsabilidad de las familias y son más bien el reflejo de una crisis moral que un problema de política pública:

“Para mí, la única verdadera causa de esas aberraciones de comportamiento humano, de esos desequilibrios psicológicos, está en el descanso de los valores ético-morales...los padres, por comodidad, irresponsabilidad y hasta por conveniencia propia, delegan sus funciones a los educadores...cabe a los padres la responsabilidad de enseñar a sus hijos, a través del propio ejemplo, el respeto y el amor que todo ser humano debe tener por sí mismo...No sirve establecer leyes que den protección a la infancia y adolescencia, que determinen los derechos humanos, etc. Necesitamos, eso sí, penalizar a los padres irresponsables, que crean y ponen en la sociedad los monstruos que ellos mismos forman” (Diario de debate n° 55, jueves 06 de abril de 1995).

Los parlamentarios comienzan a preocuparse por la imagen internacional de Brasil, señalando que los rankings internacionales los registran entre los peores lugares para la protección de los niños y niñas. Entre 1990 y 1995 la situación de la infancia había sido muy negativa, los reportes internacionales y la prensa nacional criticaba constantemente el

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

accionar de las autoridades y el rol de la sociedad civil se vuelve importantísimo en la protección de los derechos de los niños. El diputado Flavio Arns (PSDB) se refiere a este punto señalando:

“Siendo así, Sr. Presidentes, nobles Pares, solicitamos que esta Cámara de Ley ponga su atención en los trabajos que han desarrollado, a lo largo de décadas y décadas, las organizaciones no gubernamentales. Ellas son más digna de nuestra confianza y de apoyo. Y en un momento como este que Brasil está experimentando, con indefiniciones generalizadas del Gobierno Federal con relación al área social, más que nunca estas instituciones carecen de respaldo, de apoyo, de incentivo. Sin ella, tenemos la certeza de que el caos estará instalado”.
(Diario de debate n° 94, miércoles 07 de junio de 1995).

El año 2000 comienza siendo favorable para la protección de los derechos de los niños y niñas brasileños, dado que en diciembre de 1999 se había aprobado la reforma constitucional al artículo 4o., ampliamente debatida en el parlamento, donde por primera vez se incluye a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos en la Carta Magna.

Las familias en los debates parlamentarios comienzan a aparecer como un recurso para la protección de los niños y algunos sectores políticos se refieren a la necesidad de apoyarlas para asegurar la protección de las futuras generaciones, sobre todo haciendo especial mención al trabajo de los organismos no gubernamentales, que ya habían comenzado a trabajar con un enfoque no punitivo de las familias. El diputado Raymundo Damasceno señala que:

“La familia es fundamental. Es necesario defender esa institución. La Pastoral de la Infancia está trabajando junto a las familias, mostrando que la violencia comienza muchas veces en casa. La estadísticas muestran que las experiencias de violencia en los hogares repercuten en la vida adulta de los individuos”
(Diario de debates n° 80, sábado 06 de marzo de 2000)

Pasados diez años de la aprobación del ECA los parlamentarios más vinculados con la izquierda del país señalan que la mayoría de los niños y niñas no han visto los derechos ahí estipulados, una realidad para sus vidas.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Brasil se refiere a este tema, recordando el incuestionable éxito que representa en la comunidad internacional la historia legislativa de Brasil para sus niños y niñas, sin embargo resalta que dadas las condiciones y evaluaciones que se mantienen sobre la situación de los niños/as, la sociedad brasileña no ha cambiado del todo la mirada hacia la infancia, lo que se traduce en que las condiciones de los niños/as tampoco hayan experimentado fuertes mejoras:

“Pero, en la realidad, a diez años de la aprobación del Estatuto, aun luchamos, y mucho, por el cambio de la mentalidad, conceptos, valores y principios de una sociedad conservadora, que aún ve a los niños pobres como objeto de una política de gobierno asistencialista, de programas asistenciales que resuelven su situación temporalmente y, de preferencia, alejan la vista de aquellos que molestan o tienen su integridad física muchas veces en riesgo” (Discurso de Arabela Rota, Representante de Unicef Brasil en Diario de debates n°187, miércoles 08 de noviembre de 2000).

Coincide el análisis de UNICEF el Presidente del Consejo Nacional de Derechos de la Infancia y Adolescencia (CONANDA), Claudio Vieira, y señala que el ECA requiere ser fortalecido para que pueda reconocerse una efectiva implementación de sus principios, principalmente promoviendo una descentralización de los recursos:

“Hoy, la descentralización de los servicios ocurre, pero la descentralización de los recursos para el financiamiento de las acciones sociales, de las acciones educativas y de salud no ocurren” (Diario de debates n°187, miércoles 08 de noviembre de 2000)

En este sentido es posible observar que luego de diez años de implementación del ECA no es posible sostener que se haya producido un cambio sustancial en la realidad de la infancia brasileña, es por esto importante, en términos de Sabatier, comprender el periodo de una década al menor para saber si se ha dado un aprendizaje de las políticas. Es en la siguiente década, entonces, donde se comienzan a observar mayores cambios en las políticas, a partir de los aprendizajes ocurridos en este primer período.

6.3.2. Segundo período: Cambios en las ideas acerca del derecho a vivir en familia.

Podríamos afirmar que el periodo antes expuesto hace referencia en términos generales a los cambios que experimentan las ideas de los parlamentarios en torno a la noción de derechos de la infancia, en este sentido se producen ciertas transformaciones sobre el rol del Estado, la familia y la sociedad en la protección de los niños y niñas. Este segundo periodo se caracteriza más bien por el intento de garantizar derechos más específicos, en donde es posible observar con mayor claridad el diseño de programas y políticas orientadas a responder sobre las nociones de derechos debatidos en la década anterior.

El caso mexicano

Después del año 2000 México experimenta un cambio en la coalición de gobierno, que reemplaza a quienes durante diez años habían gobernado el país, el PRI, para dar paso al PAN, un partido que había sido opositor de los gobiernos anteriores. De acuerdo con el MCP es de esperarse que los atributos del núcleo de una política se revisen cuando exista cambio en la coalición que está en el poder, y tal y como damos cuenta a continuación, se produce una revisión importante sobre estos preceptos durante esta siguiente década.

En la cámara de diputados el año 2005 se discuten una serie de reformas a la Ley de protección de derechos del año 2000, que en estos cinco años había sido fuertemente criticada por su inoperatividad y falta de exigibilidad. Para los parlamentarios del PAN las reformas debían estar orientados a reforzar el rol de la familia, y para esto el diputado Rodrigo Iván Cortés Jiménez propone una modificación legal a la Ley de Protección sobre la cual se posibilite a la madre exigir la responsabilidad del padre en el cuidado de los hijos/as, dado que según la visión del parlamentario, el fortalecimiento de la familia nuclear ayudará a prevenir situaciones de vulneración en los niños y niñas:

“Según encuestas, 9 de cada 10 mexicanos piensan que el valor de la familia es el más importante, lo cual muestra la relevancia que se le otorga al espacio familiar en nuestro

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

país... Fortalecer la familia es hacer más fuerte a México, la fortaleza de familia es la gran fortaleza de México y es que no somos solos, nacemos y vivimos articulados en familia; vinculados sus miembros en comunidad de sangre, de amor, de conformación y repertorio espiritual, de destino. Padres, hijos y hermanos tienen necesidades y recursos comunes; no pueden ser recíprocamente indiferentes”
(Diario de debate n° 3, jueves 3 de febrero de 2005)

En ese periodo las políticas seguían presentándose en forma aislada y no lograban consolidar un sistema de protección social para la infancia. Los debates parlamentarios apuntaban a mantener una visión fragmentada de los servicios sociales y entregar garantías específicas a aquellos niños y niñas que se encontraban institucionalizados, los cuales eran llamados de “huérfanos y abandonados” y considerados como sujetos carentes y vulnerables. En el discurso del diputado José Bermúdez Méndez, del grupo parlamentario PAN, es posible observar que las ideas en torno a la niñez han cambiado escasamente:

Por lo anterior, es decisivo articular formas novedosas de las políticas de protección social, para garantizar en este caso, en particular, la salud de nuestros niños huérfanos desprotegidos, que no cuenten con ningún sistema de seguridad social, a fin de incorporarlos al Seguro Popular, ya que no debemos olvidar que nuestra niñez es un sector sumamente vulnerable, situación que no se circunscribe a nuestro país, este fenómeno es a nivel mundial.
(Diario de debate n°7, martes 8 de febrero de 2005)

Sin embargo un avance importante en materia de cambio en las políticas se había dado a partir de la necesidad de iniciar un proceso de supervisión y mejora de los servicios de atención a la infancia que para entonces mostraban condiciones muy precarias de funcionamiento. La diputada Marcela Guerra Castillo, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presenta una iniciativa que reforma y adiciona los artículos 14 y 17 de la Ley para la Protección de los Derechos de la Niñas, Niños y Adolescentes, donde propone que se establezca como obligatorio un sistema de supervisión y seguimiento a las demandas realizadas por el sector de niñas, niños o adolescentes, que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles, y para evitar el abuso de falta de atención y servicio por parte de las autoridades federales a todos ellos.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Para esta diputada los avances experimentados en la situación de los niños mexicanos después de la aprobación de la Ley eran significativos, sin embargo, existían para entonces, importantes aspectos que requerían urgencia de los servicios públicos:

En algunos rubros se han logrado avances considerables. Actualmente, mueren menos niños por causas previsibles, asisten más niños a la escuela y ha bajado el índice de des- nutrición. En 1990, de cada mil niños que nacían en México, morían 44 antes de alcanzar los 5 años; actualmente esa cifra se ha reducido a 25... Otro avance importante es el reconocimiento por parte de la sociedad de que los niños tienen derechos, y que no son objetos de protección o caridad. Sin embargo, todavía un gran número de niños mexicanos no pueden ejercer sus derechos básicos: más de 2 millones de niños entre 5 y 14 años no asisten a la escuela; más de 3 millones de niños entre 6 y 14 trabajan; casi uno de cada cinco menores de 5 años sufre retrasos en su crecimiento; más del 60% de los mexicanos menores de 18 años viven en condiciones de pobreza” (Diario de debate n° 17, miércoles 16 de marzo de 2005)

El diputado José Juan Bárcenas González, del PAN presenta otra iniciativa para reformar los artículos 5 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y que tiene por objeto entregar más responsabilidad al Estado en la protección de los niños, específicamente pretende reformar el primer párrafo del artículo 7 de esta misma Ley, con el objetivo de explicitar el derecho de los niños de ser protegidos por el Estado contra cualquier forma de abandono, maltrato, explotación y abuso intencional o negligente, situación que no estaba del todo clara en la ley original.

En este mismo sentido la diputada Angélica de la Peña Gómez (PRD) presenta una iniciativa con proyecto de decreto por la que se crea la Ley del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuya argumentación responde nuevamente a los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno de México durante los últimos cinco años en relación al trato de los niños imputados por cometer infracciones a la ley penal.

En definitiva este periodo se caracteriza por una activa participación del PAN, que con el ahora poder ejecutivo, introducen modificaciones a la ley que había sido aprobada en el período anterior.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Para el año 2010 la diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo (PRI) había solicitado la creación de una Comisión Especial de Familia en la Cámara de diputados que reconocía que la inclusión de derechos familiares en la Constitución del Estado de México amplía las facultades del derecho constitucional y reducía las del derecho privado. De esta forma entonces, este periodo se caracteriza por un fuerte debate sobre cuestiones referentes a la filiación, la patria potestad, alimentos, los derechos de la infancia en sus interacciones en las esferas educacional, social, económica, religiosa y ética.

En este contexto la diputada Yolanda de la Torre Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI señalaba que el marco jurídico de protección a la infancia requería una reforma que hiciera que por fin México cumpliera con las responsabilidades asumidas ante la comunidad internacional, a la vez que garantizaría la protección de los derechos de uno de los grupos de población en mayores circunstancias de vulnerabilidad social.

“La iniciativa que se presenta reforma y adiciona el artículo 4o. constitucional estableciendo como una responsabilidad del Estado el cumplimiento del interés superior de la niñez, adicionando un párrafo en el que se establece que será responsabilidad de los gobiernos, de las entidades y de los municipios en el ámbito de sus atribuciones y facultades el cumplimiento del mismo”. (Diario de debate n° 5, 9 de febrero de 2010).

La misma diputada unos meses más tarde presenta otra iniciativa reforma la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en relación con las obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes.

El PRD por su parte presentaba modificaciones a la Ley de Protección Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, para proteger a la niñez en extrema vulnerabilidad y aquella que se encontraba en la calle.

“las propuestas impulsadas por el Partido de la Revolución Democrática, expongo y proponemos establecer el principio de máxima protección de la niñez vulnerable. Establecer los derechos de prioridad de ese grupo vulnerable. Establecer un programa nacional a favor de la niñez en condiciones de extrema vulnerabilidad para articular con

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

la concurrencia de los sectores público, privado y social, un sistema de protección y apoyo integral que les permita estudiar y vivir con dignidad. Establecer la obligación de protección de los niños en estado de calle, con programas de reinserción social financiados con esquemas cooperativos a nivel federal, estatal y municipal” (Diario de debates n° 31, 28 de abril de 2010)

Las innumerables propuestas de reformas planteadas principalmente por el PAN y PRD dan origen que en 2014 el parlamento considere la elaboración de una nueva legislación para la protección de los niños y niñas de México, principalmente sobre la base del argumento de su falta de aplicabilidad en los diferentes Estados de la república. Esta situación también había sido comentada por el Comité de Derechos del niño que recomendaba a México actualizar y mejorar dicha legislación. En este contexto la diputada Verónica Beatriz Juárez Piña (PRD) señalaba la responsabilidad que tenía México en denunciar, por ejemplo, los casos de desprotección de niños que se encontraban a cargo del cuidado de entidades religiosas, debido a que en el mundo entero salían a la luz casos de pedofilia por parte de autoridades de la iglesia:

“El Estado mexicano, como firmante de la Convención de los Derechos del Niño, debe demandar que todas las preocupaciones que se encuentran en este informe sean atendidas de manera puntual. Y la Iglesia católica mexicana debe dar a conocer los nombres de aquellas personas que se han visto envueltos en casos de pedofilia” (Diario de debates n°3, 5 de febrero de 2014)

Para este entonces las entidades de cuidado alternativo eran fuertemente cuestionadas por la sociedad civil, las cuales en su mayoría pertenecían a grupos religiosos que sin regulación alguna tenían bajo su cuidado a cientos de niños privados de cuidado parental. Esta situación hace que la propia Cámara de Diputados en su conjunto exija al gobierno mejores sistemas de supervisión y regulación de estas entidades:

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, exhorta al gobierno federal, a los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, para que de manera coordinada vigilen y supervisen el correcto funcionamiento de las instituciones públicas y privadas encargadas de la custodia, cuidado y atención de la niñez, y de ser el caso, suspenderlas de manera definitiva a las que de forma reiterada no cumplan con los lineamientos establecidos en la normatividad correspondiente. Segundo. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta a los congresos locales y a la Asamblea

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Legislativa del Distrito Federal a legislar en la materia a fin de contar con un registro público y una certificación más rigurosa de éstas (Diario de debates n°6, 29 de enero de 2014)

Frente a esta situación la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se defendía señalando que estaba dentro de sus facultades y obligaciones promover apoyo y protección a este grupo de niños y niñas en cuidado alternativo, que de acuerdo con el registro del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el 2012 por el INEGI, en ese momento contabilizaban 28.107 niños y niñas huérfanos.

La Procuraduría señala que de manera permanente realiza acciones tendientes a la protección de estos niños e incluso cuenta con un centro de protección administrado directamente por esta entidad. El licenciado Rodolfo Fernando Ríos Garza, procurador general de Justicia del Distrito Federal, se refería a esto señalando:

“El trabajo de protección a menores se realiza a través de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad; y de la Fiscalía Central de Investigación para la atención de Niños, Niñas y Adolescentes; de acuerdo con lo establecido en los artículos 77 fracción I, 87, inciso a); y 88, fracción V del Reglamento de la Ley Orgánica de nuestra dependencia. Además, contamos con un centro de estancia transitoria para niños y niñas dependiente de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, que brinda atención especializada, integral y multidisciplinaria a niñas, niños y adolescentes víctimas de delito y opera bajo un modelo de atención que se encuentra apegado a las directrices de las Naciones Unidas, sobre las modalidades alternativas de cuidado de niñas y niños. Este centro albergó a 166 niños y niñas durante 2013” (Diario de debates n°7, 13 de febrero de 2014)

Ya para abril de ese año, y haciendo uso del Día del Niño como una instancia de evaluar la situación de la infancia mexicana, la Cámara a través de la Comisión de Niñez solicitaba la elaboración y aprobación de una legislación integral dirigida a la protección, promoción y garantía de los derechos de las niñas, niños, y adolescentes acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos. Los Argumentos en favor de estas iniciativas fueron expuestos como sigue en el Diario de Debates n°34 del día 30 de abril de 2014:

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Cuadro 37: Argumentos de la presentación proyecto de LGDNNA 2014

Diputado/a	Partido	Argumentación
Verónica Beatriz Juárez Piña	PRD	Se solicita que el país cuente con un sistema de garantías en donde estén involucrados todas las instituciones que tengan que ver con la niñez, para que más allá de las 21 iniciativas que se han presentado en esta LXII Legislatura dejen de hacerse esfuerzos aislados y podamos trabajar de manera coordinada.
Lucila Garfías Gutiérrez	Nueva Alianza	Nueva Alianza reconoce la enorme deuda como uno de los Poderes de la Unión frente a la niñez mexicana
Aída Fabiola Valencia Ramírez	Movimiento Ciudadano	Necesario legislar, pero lo más importante, es aplicar realmente lo que aquí se quiere proponer, hasta ahora todo ha sido demagogia.
José Alfredo Botello Montes	PAN	Es bueno que se reflexione y que se ampare a la niñez desde el momento mismo de la concepción, porque todos nosotros hemos sido niños y lo mínimo que tenemos que respetar es el derecho a la vida de esos niños.
Gerardo Villanueva	Movimiento Ciudadano	Es una farsa todo lo que se ha estado haciendo, y hoy que es Día del Niño, conocer estas cifras nos debería de someter a una reflexión severa del papel que ha tenido el Parlamento mexicano.
Alberto Anaya Gutiérrez	Partido del Trabajo	La situación de un Estado fallido, la situación de un proyecto neoliberal que ha contribuido a que aumente la delincuencia les ha robado incluso ese derecho a tener seguridad, a tener paz, a tener tranquilidad, a tener la libertad de socializar.

Una vez presentada la minuta del nuevo proyecto de ley el día 12 de septiembre de 2014, se comienzan a debatir cuestiones específicas sobre aquellas legislaciones que se contradecían con el espíritu del nuevo sistema de garantías propuesto. Uno de estos aspectos fue la discusión referente a la necesidad de derogar la figura de *adopción simple* en algunos Estados de la República en donde aún se practicaba, propuesta por la diputada María de Jesús Huerta Rea, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El espíritu de eliminar la figura de “adopción simple”, se debía a que esta modalidad sólo establecía un vínculo entre el adoptante y el adoptado dejando a un lado al resto de la

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

familia, por lo que a través de la “adopción plena” se aseguraba una total vinculación entre el adoptado y la familia biológica del adoptante. Con esto también se pretendía ampliar las facultades para regularizar las adopciones dado que en ese momento la situación de los niños/as en albergues en México era crítica, de acuerdo a la Dirección Jurídica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ese mismo año existían 1.6 millones de niñas y niños en estado de vulnerabilidad grave por orfandad total o parcial, mientras que las redes y organizaciones de la sociedad civil calculaban hasta en 60 mil los niños que cada año ingresan a los albergues de instituciones privadas (Diario de debates n° 19,21 de octubre de 2014).

En esta misma línea el 9 de septiembre de 2014, la diputada Zuleyma Huidobro González y el diputado Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentan ante el pleno de la Cámara de Diputados la proposición para la armonización de las leyes estatales con la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Esto se produce en el marco de un shock interno que estremece a la opinión pública de entonces, la muerte de 49 niños en una guardería privada producto de un incendio, lo que deja entrever las precarias condiciones de supervisión de los centros de cuidado de niños.

El 23 de octubre de 2014 se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y, junto a ello se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, los diferentes puntos de vistas de las coaliciones políticas reflejan un acuerdo generalizado con estas nuevas disposiciones, tal y como queda expresado en el Diario de debates n° 21 del 23 de octubre de 2014:

Cuadro 38: Argumentos en la votación de la LGDNNA 2014

Diputado/a	Partido	Argumentación
Verónica Beatriz Juárez Piña	PRD, presidenta Comisión de	Cuando la ONU aprobó hace un cuarto de siglo la Convención de los Derechos del Niño se cambió el rumbo de la humanidad.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

	Niñez	México se sumó a la asunción de un gran compromiso. Pese a los avances ha sido imposible lograr una armonización legislativa que permita que los derechos de la niñez y la adolescencia sean reconocidos y protegidos por igual en todo el país y en todas las materias y, lo que es más importante, no se logró crear un sistema articulado, coordinado y reglamentado de garantía y protección integral de estos derechos, por esto se presenta esta nueva legislación.
Lucila Garfias Gutiérrez	Nueva Alianza	La nueva ley significa un avance sustancial para hacer efectivo el compromiso del Estado mexicano con sus niñas, niños y adolescentes. El propósito fundamental es migrar hacia una visión más allá de un enfoque asistencialista, para establecer a la niñez y adolescencia como titulares indiscutibles de derechos que el Estado debe garantizar en condiciones prioritarias y universales, integrales y sostenibles.
Ricardo Cantú Garza	Partido del Trabajo	Hay que reconocer los avances que esta ley representa. Para lograrla fueron incluidas aquellas observaciones hechas por la mayoría de las fuerzas políticas. La Ley no deja de ser asistencialista y dista mucho de poder cubrir los estándares sugeridos por organismos internacionales para el adecuado tratamiento de cuidados alternativos, como lo es el fortalecimiento familiar y el fortalecimiento de los sistemas de adopción, entre otros. Aplaudimos la expedición de esta nueva ley con avances indiscutibles, sin embargo, en el Partido del Trabajo estamos a favor de una iniciativa integral y garantista de derechos concretos para los niños.
Gerardo Villanueva Albarrán	Movimiento Ciudadano	En un país donde se violan cotidianamente los derechos humanos se trata, con esta iniciativa preferente, tapar el sol con un dedo. México está a años luz de convertirse en modelo constitucional garantista. Nos quedamos en simples generalidades
Bárbara Gabriela	Partido Verde	A pesar de los esfuerzos realizados, la

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Romo Fonseca	Ecologista de México	violencia, discriminación, exclusión, y constante violación de sus derechos, nos obliga a tomar medidas eficientes. De ahí que necesitamos un nuevo marco jurídico que garantice el ejercicio pleno de todos y cada uno de sus derechos.
Alliet Mariana Bautista Bravo	PRD	Si queremos tener nuevos ciudadanas y nuevos ciudadanos tenemos que invertir en nuestra niñez, por ello reitero la voluntad de mi grupo parlamentario por contribuir a una agenda que garantice el ejercicio de los derechos de nuestras niñas, niños y adolescentes y hacemos un exhorto a que a la brevedad posible se ejecuten las acciones que esta ley mandata
Cintha Noemí Valladares Couoh	PAN	Para el Partido Acción Nacional aprobar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes es aportar al futuro generacional, con el fin de que todos podamos vivir con un mayor bienestar social.
Adriana Hernández Iñiguez	PRI	El camino de esta nueva Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se construyó con base en las propuestas de los diferentes grupos parlamentarios y con el diálogo constante y abierto con la sociedad civil. Estamos convencidos de que México hoy se actualiza y se pone a la vanguardia global en materia de protección jurídica al menor, cumpliendo compromisos internacionales.

Esta ley fue aprobada en noviembre de 2014 y es el actual marco jurídico de protección de México, presenta un grado mayor de acuerdos por parte de la sociedad civil y de los diferentes grupos parlamentarios, sin embargo su implementación se encuentra en proceso y aún no es posible observar el cambio que ha generado en los sistemas de las ideas de los grupos políticos.

El caso brasileño.

Con Brasil contando con un marco legislativo fuerte de protección las discusiones durante este segundo período se dan de manera muy diferentes a la del caso mexicano. En primer lugar, como ya ha sido mencionado, la pauta del debate parlamentario brasileño está muy marcada por los medios de comunicación y las denuncias ciudadanas, más que por la influencia internacional.

En lo que se refiere puntualmente al derecho a vivir en familia, este segundo periodo está marcado por la implementación de dos importantes instrumentos. Uno de ellos es el Plan Nacional de Convivencia Familiar y Comunitaria de 2006 y el otro es la Ley 12.010 sobre Adopción aprobada en 2009 que define el programa de Acogimiento Familiar y la importancia de la prevención de la separación de los niños y niñas de sus familias de origen.

La discusión sobre adopción en el año 2005 es particularmente importante en la Cámara de Diputados argumentando las dificultades burocráticas que enfrentaban los adoptantes. Es así como puede observarse que esta discusión se da alejada del concepto de derecho del niño a vivir en una familia y se concibe más bien como un acto caritativo el cual la sociedad debe apoyar. Un ejemplo de esto es la intervención de la centro derecha personalizada en el Sr. Oliveira Filho (Bloco PL):

“Y así es como centenas de parejas que buscan adoptar un niño en Brasil. Un acto de amor se acaba tornando un acto de larga espera y persistencia, lo que me choca profundamente teniendo en vista la situación social del país y el número escaso de personas dispuesta a la adopción. Todos ya vimos alguna vez materias en la televisión e nuestros periódicos mostrando hogares y orfanatos llenos de niños y niñas necesitando un hogar. Todos sabemos las dificultades de esos jóvenes de encontrar una familia” (Diario de debates n° 52, miércoles 13 de abril de 2005)

Cabe mencionar que para ese entonces cerca de 20.000 niños y niñas se encontraban viviendo en hogares de protección de Brasil y otros grupos políticos dejaban claro quera

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

necesario sacar la discusión sobre la adopción de la caridad y enmarcarlo en el mandato que el país sigue a través del ECA. De la misma forma se propone y se discute sobre la necesidad de generar apoyo a las familias de origen, principalmente por el bloque de centro izquierda PSDB:

“A pesar que históricamente, en todas las culturas, la familia siempre ha sabido cómo educar a sus hijos, es necesario considerar que, especialmente en ambientes de extrema pobreza, se constata la pérdida de identidad de la familia y, consecuentemente, es muy bajo el nivel de información existente sobre el mundo de la infancia. Es preciso rescatar y/o desenvolver competencias familiares de atención a los niños, entendidas como conocimientos, prácticas, habilidades de las familias que faciliten y promuevan la sobrevivencia, o el desarrollo de la protección y participación de los niños. Y el Poder Público necesita garantizar las condiciones básicas para que la familia pueda ejercer sus competencias”

(Diario de debate n!54, viernes 15 de abril de 2005)

En este debate parlamentario participan dos actores claves que promueven las reformas sobre adopción. Uno de ellos es el Poder Judicial y el otro son los Organismos de la sociedad civil. El poder judicial representado por el Juez Marcel Esquivel Hoppe expresaba la importancia de fortalecer los vínculos familiares, haciendo mención a la Convención de la Haya que establece las directrices internacionales en materia de adopción.

Es necesario hablar de mantener los vínculos familiares. Mantener los vínculos familiares significa asegurar el derecho natural de vivir con una familia, con aquellas personas que dan afecto. En la Convención de la Haya, en su preámbulo, fue establecido que, para el desarrollo armonioso de la personalidad del niño, el debe crecer en un medio familiar, en clima de felicidad y de amor y comprensión” (Diario de debates n° 77. Viernes 20 de mayo de 2005)

Este Magistrado critica el proyecto de ley que en ese entonces fue presentado por el diputado federal João Matos (PMDB) dado que establecía en el primero de sus artículos la posibilidad de adopción cuando existía falta de protección material, vale decir, contrario a la normativa internacional se promovía la adopción de niños por causales de pobreza

familiar. Así mismo se permite la adopción por simple contrato entre las partes. Frente a esto el Magistrado deja clara su posición, señalando:

“Es necesario decir que la adopción no se confunde con filantropía...muchas veces vemos en decisiones judiciales que carencias materiales no pueden justificar la pérdida de la patria potestad, pero vemos también la decisión de ir por el lado de la negligencia, cuando en realidad lo que la familia necesita es cuidados básicos, de políticas sociales básicas. Digo esto porque, en todo documento que se refiere a infancia, la mantención de vínculos familiares debe ser precisa y explícita”.
(Diario de debates n° 77. Viernes 20 de mayo de 2005)

Desde la sociedad civil, Fernando Freire, psicólogo de la Asociación Tierra de los Hombres también comparte su punto de vista frente a este proyecto de adopción presentado en el año 2003 y sugiere precisamente que el interés de legislar sobre la materia necesariamente implica reflexionar sobre el significado de la adopción y pone en tensión dos enfoques sobre la misma, por una parte aquella que se centra en el interés del adoptante y por otra quienes intentan asegurar los derechos del potencial adoptado:

“...el gran desafío lanzado por ese proyecto de ley: ¿qué piensa cada uno de nosotros acerca de la adopción? Es sólo un instrumento para la satisfacción del deseo de personas que no pudieron tener sus hijos biológicos o es un instrumento objetivo de defensa de un derecho fundamental del niño, el derecho de crecer en una familia, rodeada de la protección y del afecto de padres y hermanos”
(Diario de debates n° 77. Viernes 20 de mayo de 2005)

En este marco, el profesional asegura que el proyecto de ley es una oportunidad de trabajar en la prevención de la separación de los niños/as de sus familias biológicas, en la medida en que intenta por una parte garantizar un derecho fundamental, a la vez que obliga trabajar en el mantenimiento de los vínculos con el origen del niño y solo en el caso de no ser posible la permanencia de un niño en su familia, tener una alternativa que permita brindar una nueva oportunidad para él/ella.

“Necesitamos, entonces, asegurar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria a todos los niños brasileños; Hacer de las necesidades, potencialidades; Viabilizar un escenario de cambio, que todos vean como una causa colectiva. La adopción con una nueva expresión de solidaridad no sólo con respecto a los adoptivos, sino también con la

familia biológica...Necesitamos entonces luchar contra los prejuicios y las barreras administrativas y culturales”.
(Diario de debates n° 77. Viernes 20 de mayo de 2005)

La discusión sobre el tema de adopción se aborda en el debate desde dos frentes, algunos grupos de parlamentarios, fundamentalmente de la centro izquierda y de la sociedad civil consideran que el proyecto se contradice con los principios del ECA al establecer el derecho de la adopción, dado que no queda claro el rol de la familia biológica y la prioridad de resguardar los vínculos de ésta ante de optar por la adopción. Por otro lado, redactores de la ley y magistrados defienden su aprobación por considerar que es perfectamente complementaria con ECA e incluso refuerza estipulado en éste y, que por tanto resulta peligroso no legislar al respecto dado que de ser así estas cuestiones quedarían normadas por el Código Civil, el cual regula las relaciones en el ámbito privado de las personas, por lo que deja al Estado sin poder de intervención en los casos de adopción. El Dr. Luiz Carlos Barros de Figueiredo, Juez de Derecho del Estado de Pernambuco, interviene en este debate, señalando:

“La primera crítica de naturaleza general es que esa ley está rompiendo el derecho de la convivencia familiar al establecer el derecho de ser adoptado. Lamentablemente, para algunos, eso es una inversión. La ley no dice eso. La ley convive armónicamente con el Estatuto del Niño y del Adolescente y no quiere su revocación ni su cambio. La ley establece lo mismo que el ECA. La prioridad es el mantenimiento de la familia natural y excepcionalmente de la familia sustituta”.
(Diario de debates n° 77. Viernes 20 de mayo de 2005)

En definitiva, la discusión de este proyecto enfrenta la prevalencia del interés por la adopción sobre el interés por la convivencia en la familia de origen, donde algunas posiciones se fijan en el deber del Estado de ayudar a las familias con dificultades, en lugar de sacar a los niños de la familia y otras fundamentadas en la protección del niño, sobre la base del principio de necesidad de la adopción.

Para el año 2010 el país ya tenía ley de adopción, que luego de seis años de discusión finalmente es aprobada por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Esta ley, en su versión final, introduce una serie de modificaciones a ECA que finalmente impactan las

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

políticas y programas de los niños en cuidado alternativo, tales como la reducción del tiempo de permanencia en hogares de protección hasta un máximo de dos años.

Las evaluaciones de la ley aprobada son positivas en la mayoría de los sectores y las críticas se vuelcan hacia el exceso de burocracia que impide implementar adecuadamente los principios legislativos. El diputado PT Sergio Barradas, señalaba sobre este asunto:

“La aprobación de la Ley Nacional de la Adopción trajo avances importantes, pero todavía hay problemas, como la burocracia para quien desea adoptar, además de la falta de Varas de la niñez y la adolescencia. Los datos del Consejo Nacional de Justicia muestran que hay en Brasil cerca de 30 mil pretendientes a la adopción, y casi 5 mil niños y adolescentes registrados que puedan ser adoptados, como ejemplifica la materia publicada en la edición de hoy del Diario de la Cámara. Los demás números apuntan, sin embargo, que hay, en todo el país, más de 50 mil niños en abrigos, que no consiguen encontrar un hogar para acogerlos” (Diario de debates 78, miércoles 26 de mayo de 2010).

Los debates en el parlamento para entonces radican en la necesidad de crear mejores programas para las familias pobres, sobre la base del compromiso legislativo de promover que el niño permanezca con su familia de origen. El diputado Antonio Bulón (PRB) proponía un fuerte debate al respecto planteando la obligación incumplida de Brasil de generar programas de protección especial, sosteniendo que solo a través del diseño de políticas públicas podría realmente ser aplicado los principios de ECA:

“En Brasil, la protección integral está prevista tanto en la Constitución Federal y en el ECA. Según esta disposición legal, El Estado tiene la obligación legal de invertir en esa parte de la población, ofreciendo condiciones para que la familia y la comunidad cuidan a sus niños y niñas y adolescentes. Y eso lo hace - o debería hacer – por medio de las políticas públicas. Las políticas públicas son la traducción natural de los derechos. Es por medio de ellas que pueden salir del papel” (Diario de debates n° 70, viernes 14 de mayo de 2010)

En general en esos años los debates del parlamento giran en torno a evaluaciones más positivas sobre la situación de la infancia y ese año se discute fuertemente sobre la aprobación del derecho a adoptar de las parejas homosexuales, por lo que por primera vez en los debates de la Cámara de Brasil se pasa de la discusión sobre los derechos más

fundamentales de los niños/as hacia un plano secundario e indirecto del cumplimiento de éstos, enmarcado más bien en una cuestión sobre la moral. Esta discusión permite ver la fuerte influencia de las entidades religiosas en las discusiones legislativas del país. Al respecto el PSB señalaba:

La adopción por parejas homosexuales no permite que el niño conviva con las figuras masculina y femenina en el papel de padres, para comprender la vida. La falta de la bipolaridad sexual crea obstáculos al desarrollo normal de los niños eventualmente introducidos en estas uniones. Insertar niños en las uniones homosexuales a través de la adopción significa, en realidad, practicar la violencia sobre estos niños (Diario de debates n° 74, jueves 20 de mayo de 2010)

Finalmente el año 2014 comienza la discusión sobre la creación del programa de Familias Acogedoras en familia extensa, dado que se visualiza como una opción que cubre con la necesidad de sacar a los niños de los hogares, cumpliendo con el principio de priorizar la vuelta de éstos con las familias de origen, antes de optar por la adopción, lo que a su vez es menos burocrático, ya que se mantiene al niño en cuidado alternativo.

El proyecto es presentado por el diputado PT Paulo Freire quien argumenta que el alto costo que implica mantener a los niños en instituciones podría traspasarse a parientes de éstos que por razones financieras no pueden cuidarlos:

“De ahí que la propuesta de establecer un valor, en dinero, para que sea destinado al familiar, preferentemente seleccionado por la Supervisión de la Asistencia Social (SAS) y, a continuación, indicado por el Juez de la Infancia y la Juventud del Ministerio Público, en atender al compromiso constitucional de garantizar el derecho fundamental del niño y del adolescente a la convivencia familiar” (Diario de debates n°12, febrero de 2014).

Durante todo este periodo se produce un fuerte cuestionamiento hacia las instituciones que alojan niños en modalidad de cuidado alternativo, la fiscalización de los centros ha evidenciado las precarias condiciones de funcionamiento de éstas y el país promueve fuertemente la desinternación de estos niños y niñas. El diputado Edinho Bez (PMDB)

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

“...nos preocupa las condiciones de vida de niños y adolescentes que se encuentran hoy en abrigos en Brasil. Al menos 46 mil niños y adolescentes viven actualmente en refugios en el país. Cada día, 38 niñas y niños de hasta 15 años de edad son víctimas de abandono o negligencia, según datos del Mapa de la Violencia 2014 - Niños y Adolescentes. Los datos fueron ampliamente divulgados en el periódico EL Globo” (Diario de debates n° 51, sábado 12 de abril de 2014)

Persiste una visión acerca de la dificultad para asegurar el derecho de los niños a vivir con sus familias de origen vinculada a la extrema pobreza de éstas y alto consumo de crack en determinadas poblaciones. Además los hijos de mujeres consumidoras de crack son altamente propensos a no ser adoptados dado que la sociedad teme por una eventual presencia de trastornos mentales en el futuro asociado al uso de drogas en la gestación.

Sumado a lo anterior, durante ese año ocurren una serie de muertes de niños a manos de sus progenitores que son divulgados por la prensa y que acaparan la atención de los legisladores y cuestionan fuertemente el grado de protección que pueden brindar ciertas familias, en su mayoría pobres, consumidoras de drogas o viviendo en zonas extremadamente marginadas del país, a sus propios hijos. El diputado Jefferson Campos (PSD), señala sobre este punto:

“Confieso que estoy impresionado con el poco valor que los seres humanos han dado a la vida de otros seres humanos. ¡Estoy impresionado! Todos vienen acompañando la historia de Bernardo y la frialdad con la que el niño fue asesinado por su familia. Siempre que puedo, relato aquí no sólo la importancia que doy a la familia... Creo que la familia es el cimiento de toda una sociedad, por eso, a mi juicio, es inconcebible que un padre pueda matar su propio hijo” (Diario de debates n°56, jueves 24 de abril de 2014)

Para la diputada Iracema Portella (PP) este tipo de situaciones refleja la urgente necesidad del país de avanzar más en la implementación de políticas públicas de asistencia social de alta y mediana complejidad, que deben contar con mayor cantidad de unidades de acogida y protección social para personas en situación de vulnerabilidad, como habitantes de la población de calle, dependientes químicos, ancianos y niños. Todo establecido en la ley pero con falta de recursos para su mayor cobertura.

Es así, que los parlamentarios debaten la necesidad de legislar específicamente acerca de la prioridad que tiene los niños negros a la hora de llevar a cabo una adopción. El diputado Onofre Santo (PSD) se refería a este asunto, señalando:

“la mayoría de los pretendientes aptos para adoptar tienen preferencia por niños blancos, del sexo femenino y edad de hasta 18 meses, siendo que los niños encontrados en abrigos y orfanatos poseen características diferentes, en general, son pardas, mayores de 2 años y, muchas veces, con hermanos” (Diario de debates n° 146, miércoles 08 de octubre de 2014)

La iniciativa de ley sobre este asunto reconoce que la sociedad brasileña tiene muchos prejuicios lo que dificulta la adopción de todos los niños y niñas que lo necesiten, sin embargo de alguna forma esto se contradice con la problemática que expone el mismo diputado, denominada en Brasil: “*adopción brasileña*” que se refiere al acuerdo, fuera del sistema de una sesión del cuidado de un determinado niños. Para los parlamentarios este acto representa una de las causas que generan los problemas en los procesos de adopción, sin embargo también se manifiesta para muchos como una manera ciudadana de sortear las trabas del sistema y asumir el cuidado de los niños que no pueden estar con sus padres.

“Cuando se estudia el sistema de adopción, se observan dónde están las fallas, los agujeros de ese sistema. El principal de estos problemas, que lleva a la escasez de niños destinados a la adopción, tiene que ver con las adopciones informales, las llamadas “adopciones a la brasileña”, que, aunque sean consideradas como normales por gran parte de nuestra sociedad, especialmente en función de culturas muy arraigadas, son, a la luz de la ley, actos ilícitos” (Diario de debates n° 162, viernes 31 de octubre de 2014).

Recordemos que en el marco teórico de la presente investigación se planteó que la literatura acerca de la circulación de los hijos expuesta por Villalta (2005), había promovido cambios legales y administrativos hacia la forma que las sociedades tradicionalmente tenían de resolver los asuntos concernientes al cuidado de los hijos, sin considerar en esta legislación la importancia e incluso utilidad que esos sistemas no formales podrían tener para las políticas públicas.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Los debates muestran que la falta de eficacia de las políticas sociales de Brasil, se explican desde dos aristas: por una parte por el hecho de contar con una legislación y un sistema de garantía de primer mundo y no tener recursos para su implementación, y por otra parte por los prejuicios y discriminación que sufre gran parte de la población brasileña usuaria de este sistema de protección y que incluyen las preconcepciones que tienen los propios parlamentarios acerca de la capacidad de las familias de hacerse cargo de los niños.

A modo de síntesis

Los periodos analizados dan cuenta de la necesidad de estudiar los sistemas de creencias a partir de periodos de, al menos, una década, ya que si bien la primera década se caracteriza por un fuerte debate sobre aspectos del núcleo de la política, solo es posible ver transformaciones derivadas de dicho debate en el segundo período de análisis para ambos casos.

La influencia de los tratados internacionales se da de esta forma de manera diferenciada en ambos casos y muy asociada al contexto en el cual la CDN fue firmada. Siendo México un país que presentaba mejores condiciones de implementación, la CDN significa una oportunidad para brindar una imagen de desarrollo frente a la comunidad internacional, lo que a su vez impulsará el debate sobre la brecha que existe entre los preceptos de la CDN y la realidad mexicana.

Por otro lado, Brasil, se encuentra en condiciones de fuerte discusión interna, motivado por las denuncias y reportajes de prensa sobre la situación de los niños y niñas, que mostraba un escenario de gran vulnerabilidad para la supervivencia de determinados grupos, lo que anterior a la CDN, había impulsado que el país comenzara a debatir sobre las garantías de derecho de la niñez.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Existe entre las coaliciones promotoras, ideas contrapuestas sobre el papel de la familia y el Estado en torno a la protección de la niñez, lo que dirige el cambio de las políticas, fundamentalmente en México.

En Brasil por su parte, las coaliciones contraponen sus ideas en torno a si la política debiese atender primero las necesidades macro económicas del país, con lo cual se mejorarían las condiciones de la niñez en general, o bien, atender los derechos de los más vulnerables y garantizar, en determinados grupos sociales, derechos fundamentales establecidos ya en su marco legislativo e institucional.

CONCLUSIONES

El estudio del cambio de las políticas para niños y niñas en cuidado alternativo desde el enfoque del análisis de las políticas públicas, y con una metodología de casos comparados, resultó ser un desafío analítico y teórico que pretendió converger enfoques y metodologías, de manera tal de aportar conocimiento al campo de estudio de las políticas sobre niñez en América Latina.

Se partió de la hipótesis general de que las diferencias en el cambio en las políticas de cuidado alternativo en Brasil y México se explicarían a partir de la acción de las coaliciones promotoras y las estrategias utilizadas para incorporar sus ideas, intereses y creencias en dicha política. Para responder esto, se utilizó principalmente la teoría del Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP) con enfoque de política comparada, sin embargo se combinaron también explicaciones de orden sociológico y desde la ciencia política.

En términos generales, podríamos decir que en los casos analizados entre México y Brasil encontramos diferencias sustanciales en el camino que han seguido las políticas públicas para la niñez en cuidado alternativo. Se parte la comparación desde la ratificación de la CDN para ambos casos en 1990, y a partir de entonces pueden visualizarse las primeras distinciones.

En relación al impacto de este tratado internacional en América Latina es posible sostener la hipótesis de Anaya (2014) que afirma que en la práctica la ratificación de tratados internacionales no siempre está correlacionada con un mejor comportamiento de los Estados en materia de derechos humanos y que estudios han mostrado que en algunos casos se observan, incluso, peores prácticas.

Como dimos cuenta en esta investigación en el momento en que ambos países suscriben a la CDN, la situación de la infancia no era de las mejores, y la vulneración de

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

derecho contra los niños era muy evidente. Sin embargo los cambios respecto a esta situación no se visualizan en el corto plazo, ni tampoco generan cambios sustanciales en la primera década de implementación.

Por otro lado, el impacto en cada uno de los casos de estudio es diferente. Mientras que México ve en esta firma la oportunidad de mostrar una buena imagen a la comunidad internacional, que actuó como una respuesta a las críticas sobre la situación de los niños mexicanos, para Brasil, el tratado respalda una discusión interna que se venía generando desde la década anterior a raíz de una serie de movilizaciones de grupos de la sociedad civil, sin embargo para este país tanto la creación de su propio sistema de garantías para la niñez, el ECA, así como la CDN, no consideran la precariedad económica brasileña en que estos principios son insertos.

En términos de Gauri, las limitaciones de las transformaciones que impone la CDN eran más bien económicas, en la medida en que se ignoran las ineficiencias burocráticas, las deficiencias de gobernanza, las limitadas capacidades del Estado, el cual debe asumir un costo fiscal que no siempre se condice con el costo político que estas transformaciones conllevarían.

De esta forma y, tal y como señalaba Westwood (2013), en el caso de Brasil, las normas que se establecieron para mejorar la protección de los derechos de los niños requerían la inversión de recursos de monitoreo para el progreso, lo que el Estado brasileño no estaba en condiciones de cumplir, en la medida en que para entonces los problemas que se enfrentaba eran tan graves como la muerte por hambruna de los niños y niñas, precisamente por la pobreza nacional.

México se encontraba en mejor situación, sin embargo el propio tratado no cuenta con mecanismos efectivos de control para los Estados, por lo que los avances mexicanos tampoco son monitoreados y tras una década, las condiciones del país, si bien mejoran, lo hacen en el marco de un sistema familiarista derivado de una larga tradición de ausencia del

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Estado en los problemas de las familia y los hijos/as, donde aún no se observaban cambios sustanciales en la realidad de la niñez mexicana.

Los casos analizados muestran además que las discusiones en torno a las problemáticas de la infancia eran diferentes para cada caso. Mientras Brasil discutía sobre problemas de supervivencia de la niñez (hambruna, exterminio de niños en la calle), en México se debatía sobre aspectos del desarrollo (desigualdad, falta de acceso a la educación). Sin embargo y paradójicamente, Brasil elabora antes y muy tempranamente un sistema de protección y un marco legal con los más altos estándares de la región y deja entrever la enorme brecha que existe entre lo que se espera lograr y la realidad de ese entonces. Mientras que México, que parte de una situación económica y social mejor que en el caso brasileño, espera 24 años para elaborar un marco jurídico y un sistema proteccional a la altura de los estándares internacionales, lo que retrasa el cambio en las políticas de infancia. En este sentido, los dos casos toman caminos muy diferentes para el cambio de políticas después de la firma de la CDN, optando uno, el brasileño, por fortalecer primero el sistema institucional y el marco legal y el otro, el mexicano, por mejorar los indicadores macro económicos para después atender el marco proteccional de los niños y las niñas.

Para la situación específica de los niños y niñas en cuidado alternativo, también se presentan diferencias sustanciales, en la medida en que esta discusión aparece mucho más temprano en el caso de Brasil que en el de México, y la trayectoria de este cambio también sigue caminos diferentes tanto a nivel comparativo de los dos países, como sub-nacionalmente.

Desde el punto de vista del MCP para entender estas diferencias, esta investigación se centró en dos procesos fundamentales: 1) cómo las coaliciones trasladan sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales y, 2) cómo las perturbaciones externas afectan los recursos y constricciones de los actores de las políticas de niñez.

Recordemos que la hipótesis 1 planteada en esta investigación, señalaba que **“las diferencias en los cambios de políticas públicas para niños y niñas en cuidados alternativos en México y Brasil se explican a partir de diferencias en la actuación de factores externos”**.

Las condiciones externas, entendidas como cambio en las condiciones socioeconómicas y cambios en las coaliciones gobernantes, fueron decisivas para explicar el cambio en las políticas de los seis casos estudiados de cada una de las ciudades de los dos países. Tal y como dio cuenta el análisis QCA, “la política para niños y niñas en cuidado alternativo cambiará cuando la ciudad no sea pobre, existan cambios en las coaliciones de gobierno, alternancias en el poder, y se den shock internos, lo que estuvo presente en todas las ciudades donde se han dado cambios sustanciales en las políticas de cuidado alternativo: São Paulo, Campinas e Monterrey, y ausente en Tabasco y Fortaleza.

Por otro lado, los debates parlamentarios mostraban que cuando había cambio en las coaliciones se producían cambios importantes en las políticas de niñez. En México por ejemplo, cuando el PRI acaba el primer periodo y da paso al PAN comienza una reestructuración de todo lo que había sido la primera legislación en materia de infancia y que suponía una serie de dificultades en la implementación, y solo hasta que hay un nuevo gobierno y el PRI retoma el poder se vuelve a discutir sobre la posibilidad de hacer un marco de protección diferente y se aprueba la LGDNN (2014).

En Brasil, los cambios de coaliciones son permanentes y muy dinámicos, al punto de una falta de institucionalidad en muchos casos, sin embargo, además de los años 90 cuando se da la revolución con la aprobación de ECA, solo hasta la llegada del PT al poder, no se visualizaba un cambio para las políticas de niños en cuidado alternativo, hasta que en 2006 se aprueba el Plan Nacional de Convivencia Familiar, impulsado por el presidente de entonces Lula da Silva.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Ahora bien, no solo estos factores externos, explican el cambio en la situación de las políticas públicas, las **diferencias también se deben a la capacidad de presión de determinados actores**, tal y como se expuso en la segunda hipótesis de esta investigación.

Los principales actores que ejercen presión para el cambio y que corresponden a las coaliciones promotoras son determinados organismos de la sociedad civil y la opinión pública que dan cuenta de los shocks internos. Por otro lado las coaliciones que se identificaron como opositoras al cambio provenían de algunos sectores de la iglesia, ejecutores de programas, los magistrados y jueces y sindicatos de gobierno.

Como fue expuesto en el capítulo 4 y 5 de la presente investigación en cada uno de las seis ciudades estudiadas existen coaliciones promotoras que utilizan diferentes recursos para promover el cambio, en este sentido en México, es más frecuente encontrar el recurso del liderazgo, las redes internacionales y la autoridad legal para impulsar cambio en las políticas.

En Brasil, en cambio existe una mayor utilización de recursos asociados a los grupos movilizantes, la opinión pública y la información técnica. Esto también se corrobora con el análisis de los discursos parlamentarios del capítulo 6, en los cuales se observó que para trasladar las creencias hacia los programas de gobierno, los diputados utilizaban por lo general la opinión técnica de algunos grupos claves, como UNICEF, ONGs, Magistrados que avalaran sus posiciones trayendo datos estadísticos a la discusión.

En este marco las alianzas han sido fundamentales, considerando que las políticas de cuidado alternativo han cambiado desde una administración casi en su totalidad en manos de privados hacia una intervención del Estado absoluta en cuanto a la acreditación, monitoreo y supervisión de estos programas, en la última década. Recordemos que la tercera hipótesis planteaba en este sentido que **“las diferencias en el cambio en las políticas públicas para niños y niñas en cuidados alternativos en México y Brasil se**

explican por la confluencia de intereses de actores públicos (gobierno) y privados (sociedad civil)”.

Resaltan los acuerdos que las entrevistas mostraban entre el gobierno, sus sindicatos y las organizaciones que tradicionalmente se habían hecho cargo del cuidado alternativo sin la intervención ni el apoyo estatal. En este nuevo escenario, en donde el Estado se aleja de la visión familiarista de las políticas de cuidado infantil para tener un protagonismo mayor en el cuidado alternativo, necesitará recurrir a las organizaciones que han tenido históricamente el rol protagónico como instituciones de beneficencia, principalmente religiosas, frente a un nuevo paradigma de gestión pública que asume la problemática de niñez sin cuidado parental como objetivo de su política social.

En el caso de Brasil, la Pastoral de la Infancia y la Adolescencia, proveniente también de la iglesia, se presenta por contrario al caso mexicano como un organismo de la sociedad civil clave para la promoción del cambio, sobre todo porque eran los encargados de las denuncias sobre las condiciones de los niños que vivían en la calle sin cuidado parental. Esto confirma lo planteado por el MCP cuando señala que determinados actores pueden ser parte de una o más coaliciones.

Los medios de comunicación en ambos casos son importantes para el cambio, en la medida en que son los encargados de generar conmoción social a través de la difusión de los shocks internos, sin embargo también se manifiestan como opositores, dado que muchos de los actores políticos reconocen que los medios de comunicación no apoyan las reformas ni informan a la opinión pública sobre los avances que estas han significado, solo se centran en dar cuenta de los fracasos de la política pública.

Finalmente, la cuarta y última hipótesis que este trabajo se propuso comprobar que **“las diferencias en el cambio en las políticas públicas para niños y niñas en cuidados alternativos en México y Brasil se dan en el marco de estructuras de oportunidades definidas por regímenes de política social imperante en los contextos estudiados.**

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Sin embargo, como se dio cuenta a lo largo del proceso investigativo, este aspecto no parece ser muy decisivo del cambio. A partir del MCP se plantea que a las coaliciones promotoras de cambios adoptarán cambios en las políticas cuando se ofrezcan oportunidades en el resto de los subsistemas. En este caso, comprobamos que el hecho de que existieran políticas públicas de carácter universal en la misma línea de promoción del derecho del niño a vivir en familia, tales como políticas públicas sobre el cuidado infantil y de apoyo a la convivencia familiar, no necesariamente implicaba que se favorecerían también el cambio en las políticas tradicionales de protección a la infancia, asumiendo que la separación del niño/a de su familia debe ser utilizado como último recurso y lo primero que el Estado debe garantizar es la posibilidad de que los padres y madres puedan cuidar de sus hijos/as, lo que se supondría quedaría plasmado en este tipo de programas.

Es factible sostener que el MCP ha estudiado principalmente contextos que tienen un funcionamiento de las políticas sobre infancia y familia muy diferentes al latinoamericano y en este sentido, la estructura de oportunidades puede no darse necesariamente en los otros subsistemas de políticas, sino que podría estar fuera de él, por ejemplo en la comunidad. Es así, como sostenemos, que tanto el MCP como la propia CDN plantean cambios en las políticas que reproducen una imagen de los niños en una relación de dependencia del Estado, basados en una visión individualista en la resolución de los problemas y extremadamente jurídica, siendo que las realidades de nuestros países muchas veces muestran que existe un alto sentido de reciprocidad comunitaria y de responsabilidad sobre el cuidado de los hijos, que en vez de intentar eliminarlo por los promotores del cambio, debería ser considerado como parte de dicha estructura de oportunidades.

Esto quedó reflejado principalmente al dar cuenta de las políticas sobre adopción, que ambos países introdujeron intentando formalizar la manera en que la circulación de los hijos se da en sectores más marginados de las políticas sociales. Este espíritu de monopolizar por parte del Estado todas las relaciones familiares, se contradice con la misma intención del derecho internacional de intentar empoderar a la comunidad en el cuidado alternativo de los niños y evitar, así evitar la institucionalización. Esto podría ser

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

una de las principales críticas que esta investigación realiza al planteamiento del MCP para explicar el cambio en las políticas de infancia en cuidado alternativo en los contextos latinoamericanos, y especialmente en los contextos acá estudiados, entre México y Brasil.

Así mismo, la falta de análisis comparado del MCP omite el hecho de que las diferencias entre las formas comunitarias de acción son encontradas también dentro de un mismo país, por lo que no resulta ser del todo certero el planteamiento del Marco cuando señala que la unidad de análisis es el subsistema de política que tiene naturaleza intergubernamental, que si bien le da importancia a otros actores, a todos ellos los fija en relación con el Estado y sus políticas, y por tanto tiende a asumir que los actores son más bien homogéneos y estables, y no considera las trayectorias que ellos han seguido.

Sí coincidimos con el Marco, que dada la naturaleza de la transformación que implican las políticas de cuidado alternativo, ya que sugieren no solo un cambio secundario, sino que refieren un cambio en el núcleo de éstas, vale decir, en los sistemas de creencias y las ideas compartidas acerca de la responsabilidad del cuidado de la niñez y la calidad y formas de entrega de ese cuidado, es necesario, que al menos transcurran diez años para evaluar este cambio. Si bien, hoy en día esto puede parecer un tiempo excesivo, los hallazgos en esta investigación dan cuenta que solo ha sido posible vislumbrar cambios más significativos, después de pasar la primera década de discusión acerca de la problemática en cuestión.

En este sentido el análisis de políticas públicas necesita alimentarse en forma más explícita de otras disciplinas que pueden dar pistas sobre la explicación de la actuación de cambios tan diferenciados como los presentes en la región de América Latina, que cuenta con realidades que a su vez, son internamente muy diversas y heterogéneas. Por otro lado, el Marco permitió dar cuenta de qué manera se han articulado las coaliciones promotoras para obtener cambios y que estrategias política y técnicas han utilizado y si estas han sido o no exitosas en la consecución de dicho cambio, noción que generalmente parece estar ausente entre los expertos en políticas de niñez.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

Ciertamente el análisis legislativo no es la única, ni la mejor fuente, para entender a cabalidad los procesos de cambio en las políticas de infancia en cuidado alternativo, sin embargo, sí, y tal como queda demostrado en esta investigación, refleja el sistema de creencias de las elites latinoamericanas, y por tanto es una buena primera aproximación para entender las transformaciones de los aspectos más profundos de las políticas públicas para niños y niñas en cuidado alternativo.

Estos sistemas de creencias da cuenta de las visiones cargadas, muchas veces, de prejuicios, clasicismo e incluso racismo acerca de la capacidad de las familias para ejercer el rol parental. No es una discusión meramente acerca del derecho y el rol del Estado en la protección de la niñez, es un cuestionamiento constante del rol de las familias, sus habilidades y los recursos propios.

Se espera que esta investigación no solo contribuya al debate académico acerca de las políticas de infancia, sino que también, sea un aporte de carácter práctico para los propios actores que trabajan en los distintos frentes de las políticas públicas para la niñez en cuidado alternativo, que a la fecha sigue esperando calidad en sus intervenciones y reconocimiento de sus derechos en gran parte de los países de la región.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La Implementación de las Políticas. Estudio introductorio y edición*. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguirre, R. (2008). “El futuro del cuidado” En I. Arriagada (editora), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas* (PP.23-34). Santiago de Chile: CEPAL.
- Álvarez-Uría, F. y Varela, J. (2009): *Sociología de las instituciones. Bases sociales y culturales de la conducta*, Madrid: Morata.
- Anaya, A. (2013). Los regímenes internacionales de derechos humanos en América Latina: un acercamiento desde las Relaciones Internacionales,. En T. Legler, A. Santa-Cruz y L. Zamudio (eds.). *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (pp. 229-241). México D.F.: Oxford University Press.
- _____.(2014). *Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ávila, R. y Corredores, M [eds.]. (2010) *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia. Hacia la consolidación de la doctrina de la protección integral*. Quito: Edit. Organización de las Naciones Unidas.
- Ávila, F. (1994). Los niños abandonados de la Casa de Niños Expósitos de la Ciudad de México: 1767-1821. En P. Gonzalbo Aizpuru; C. Rabell Romero, (eds.), *La familia en el mundo iberoamericano*, (pp. 265-310). México D.F. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aos, S., Miller, M., y Drake, E. (2006). *Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Future Prison Construction, Criminal Justice Costs, and Crime Rates*. Olympia, WA: State Institute for Public Policy.
- Arcidiácono, P. (2011). Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007) (Tesis de Doctorado, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires).
- Baraona, J. y Tapia, M (2008). Contrapunto sobre la modificación al artículo 234 del Código Civil relativo a la facultad de los padres de corregir a los hijos. *Revista. Child Derecho* [en línea], 35(1), 211-215.
- Barna, A. (2012). Convención Internacional de los Derechos Del Niño. Hacia un abordaje desa-cralizador. KAIROS. Revista de Temas Sociales, 16(29), 1-19.
- Bennett, C.J. & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275-294.
- Beeman, S. K., y Boisen, L. (1999). Child welfare professionals’ attitudes toward kinship foster care. *Child Welfare*, 78(3), 315-337.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

- Beltrán Villegas, M. A. (2014). El análisis comparativo: algunos aportes latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XX. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 59(221), 145-174.
- Bowlby, J. (1952). *Maternal Care and Mental Health*. Geneva: World Health Organization.
- _____. (1969). Preface. In B. M. Foss (ed.), *Determinants of Infant Behaviour IV* (pp. xiii–xiv). London: Methuen & Co.
- Bulcourn, A. y Cardoso, N. (2008). ¿Por qué comparar Políticas Públicas? Documento de Trabajo # 3 - Octubre de 2008. *Política Comparada*, 1-49
- Browne, K. (2009). *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*. Reino Unido. Editorial Better Care Network and Save the Children.
- Brighouse, H. (2002). What Rights (If Any) Do Children Have? En D. Archard & C. M. Macleod (eds.). *The Moral and Political Status of Children* (pp. 31-52). Oxford: University Press.
- Calvin, C. y Velasco, J. (1997). Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, 4(1), 169-188.
- Carlson, M, y Earls, F. (1997), Psychological and Neuroendocrinological Sequelae of Early Social Deprivation in Institutionalized Children in Romania. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 807, 419–428.
- Carlson, M. & Earls, F., (1997). Psychological and neuroendocrinological sequelae of early social deprivation in institutionalized children in Romania. *Annals of New York Academy of Sciences*, 807, 419–428.
- Cassidy, J., & Shaver, P. (2008). *Handbook of Attachment. Theory, research, and clinical applications*. London: The Guildford Press.
- Carnegie Corporation of New York (1994). *Starting points. Meeting the needs of our youngest children*. New York: Carnegie Corporation of New York.
- Carter, Richard (2005), *Family matters: a study of institutional childcare in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union*: London: EveryChild.
- Cerna L. (2013). *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. (Analyst, OECD). Tomado de <https://www.oecd.org/edu/cei/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf>
- Chamberlain, P (1998). *Treatment Foster Care. Family Strengthening Series*. Washington, DC: U. S. Department of Justice.
- Chilton (2014). The Influence of International Human Rights Agreements on Public Opinion: An Experimental Study. *Chicago Journal of International Law*, 15, 110-137.
- Cillero M, (2000). Adolescentes y Sistema Penal. Propositiones desde la Convención sobre los Derechos del Niño. *Revista Justicia y Derechos del Niño*, 2, 101-138.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2014a). *Niños, niñas y adolescentes en América Latina: situación actual, políticas públicas vigentes y principales desafíos*. Por Giacometti y Pautassi Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile
-
- _____. (2014b). *América Latina a 25 años de la aprobación de la convención de los derechos del niño*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
-
- _____. (2014c). *Infancia y desprotección social Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos*. Por Claudia Giacometti y Laura Pautassi. Serie políticas sociales. Santiago de Chile.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Organización de Estados Americanos (OEA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2013). *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*. Ciudad de Panamá: Alto Comisionado de las Naciones Unidas.
- Córtes, F. y Concha, M. (2013). *Un diagnóstico del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile. Niños, niñas y adolescentes privados de cuidado parental o en riesgo de estarlo*. Santiago de Chile: MIDE UC - OBSERVA Aldeas Infantiles.
- Corcuff, P. (2012). Análisis político, historia y pluralización de los modelos de historicidad. Elementos de epistemología reflexiva. *Revista Cultura y Representaciones Sociales*, 12, 38-74.
- Coelho, A. (2012). A intervenção do Estado brasileiro na vida privada: um estudo sobre a Lei da Palmada. 2012. (Tesis de maestría Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre, Minas Gerais).
- Couso, J. (2003). La otra Violencia. Poder penal doméstico sobre los niños en el derecho chileno, (Informe de Investigación Centro de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, N° 15, año 5, junio 2003).
- CONANDA (2006). Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: Conselho Nacional Dos Direitos da Criança e do Adolescente—CONANDA.
- Cruz-Rubio C. (2010). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9 (20), 297-321.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

- Dávila P, y Naya, L. (2010). Infancia, educación y códigos de la niñez en América Latina. Un análisis comparado. *Revista Española de Educación Comparada*, 16, 213-233.
- Dallari, D. (2003). *Elementos de teoría general del Estado* (24a edición). São Paulo: Saravia.
- Dixon, L.; Browne, K.; Hamilton-Giachritsis, C. (2005). Risk factors of parents abused as children: a mediational analysis of the intergenerational continuity of child maltreatment (Part I). *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 46 (1), 47-57.
- Di Stefano R. (2002). Élités, clero e instituciones eclesiásticas en el Río de la Plata (1767-1835) en *Anales de las terceras Jornadas de la Historia Económica*. Montevideo.
- Donzelot, J. (2008 [1979]). *La Policía de las familias. Familia, sociedad y poder*, (Primera edición). Buenos Aires: Nueva Visión.
- Duque Brasil F, y Carneriro, R. (2011). Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea. *Revista de Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador* 39, 71-87.
- Durán Strauch, E. et.al, (2009) Perfil de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud*, 7(2), 761-783.
- Esping – Andersen, G. (2001). Reestructuración de la protección social: nuevas estrategias en países adelantados. En R. Franco (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México, D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- EveryChild (2011) Fostering better care Improving foster care provision around the world. Positive care choices: Working paper 2. June 2011.
- Eurochild (2012). *CRAG: EU budget 2014-2020 - Making Children Visible*. Bruselas: Financial Framework. Tomado de https://www.savethechildren.net/sites/default/files/libraries/crag_paper_mff_final.pdf
- Figueirado M. (2008). La evolución político-constitucional de Brasil. *Estudios Constitucionales* 6(2), 209-246.
- Fisher, P.; Gilliam, K. (2012). Tratamiento Multidimensional de Acogimiento Familiar: Una Alternativa al Tratamiento Residencial para Niños, Niñas y Adolescentes en Alto-Riesgo. *Psychosocial Intervention* 21(2), 195-203.
- Fisher P.; Gunnar M. R.; Chamberlain P.; Reid J. B. (2000). Preventive intervention for maltreated preschool children: impact on children's behavior, neuroendocrine activity, and foster parent functioning. *J Am Acad Child Adolesc Psychiatry*, 39(11), 1356-1364.
- Flynn, F. (2002) Research review: kinship foster care. *Child and Family SocialWork*, 7, 311–321.
- Fondo de las Naciones unidas para la Infancia (UNICEF) (2010) *At home or in a home?: Formal care and adoption of children in Eastern Europe and*

- Central Asia. UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEE/CIS). Tomado de: https://www.unicef.org/ceecis/At_home_or_in_a_home_report.pdf
-
- _____ (2013) *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Tomado de: https://www.unicef.org/lac/UNICEF_Estudio_sobre_NNA_en_instituciones.pdf
-
- _____ (2014) UNICEF, *Save The Children & Global initiative to end the corporal punishment of children*. Tomado de: <http://www.endcorporalpunishment.org/assets/pdfs/reports-global/Global-report-2015.pdf>
- Fonseca, C. (2007) Desigualdades cerca y lejos: adopción internacional desde la perspectiva de las favelas brasileñas". En P. Rodríguez; M. E. Manarelli (Orgs.) *Historia de la infancia en América Latina* (pp. 503-534). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Freeman, M. (1998). Cultural Pluralism and The Rights of The Child, in The Changing Family. En J. Eekelaar & T. Nhlapo (eds.), *Family Forms and Family Law* (pp. 289-304). Oxford: Hart Publishing.
- _____. (2000). The Future of Children's Rights. *Children & Society*, 14, 277-293.
- _____. (2011). Culture, childhood and right. *The Family Law*, 5, 15-33.
- Gauri, V. (2011) The Cost of Complying with Human Rights Treaties: The Convention on the Rights of the Child and Basic Immunization. *Forthcoming in The Review of International Organizations*, (202) pp.473-1746.
- Gaitán, L.; Liebel, M. (2011). *Ciudadanía y Derechos de participación de los niños*. Madrid: Síntesis.
- García Méndez, E. (1999). Derechos y garantías de la niñez y adolescencia hacia la construcción de la doctrina de protección integral. En *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*- E. García Méndez y M. Belloff. (comp.). Buenos Aires: Ed. Temis Depcima, 1998.
- George S.; Van Oudenhoven, N.; Wazir, R. (2001) *Stakeholders in Foster Care. An International Comparative Study*. Amberes: Garant Uitgevers N V.
- Giordano, V. (2011). Alegato a favor de una sociología histórica comparativa de América Latina. *Trabajo y Sociedad*, 17, 41-48.
- Gonçalves de Assis, S. & Pires Farias, L. (coord.). (2013) *Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento*. Sao Paulo: HUCITEC Editora.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

- Gonçalves de Assis S.; Wernersbach L.; Quintes Avanci, J. Nationwide study on children and adolescents in foster care in Brazil. *Paediatrics Today*, 10(2), 135-146. DOI 10.5457/p2005-114.99
- Gonzalbo, P.; Rabell, C. (comps.). (1994). *La Familia en el Mundo Iberoamericano*. México: UNAM.
- Gómez de la Plata, M. (2008). *Infancia y Casa Hogar. La situación de los niños bajo tutela del Estado desde una medida asistencial de internamiento*. (Tesis de Maestría en antropología social). Ciudad de México. INAH SEP.
- Gómez de la Plata, M. (2016). *Los caminos del desamparo infantil. Intervención y tutela del Estado ante la pérdida de cuidados parentales* (Tesis para optar al Grado de Doctor (a) en Antropología Social). Ciudad de México: INAH SEP.
- Goodman, R., y Jinks, D. (2004). How to influence State: Socialization and International Human Right. *Duke Law Journal*, 54(3), 621-703.
- González Barroso, F. (2015). *El marco de coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas: el caso de la reforma de la política sanitaria en la Comunidad de Madrid (2001-2014)* (Memoria para optar al grado de Doctor). Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Tomado de: <http://eprints.ucm.es/34474/1/T36734.pdf>
- Gómez Lee, M. I. (2012). El marco de las coaliciones de causa –Advocacy Coalition Framework–. *Revista Opera*, 12, 11-30.
- Grau, M.; Mateos, A. (eds.) (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hall, P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hafner, E.; Tsutsui, K.; Meyer, J. (2008). International Human Rights Law and the Politics of Legitimation. *Repressive States and Human Rights Treaties. International Sociology*, 23(1), 115–141.
- Hernández Mar, R. (2013). *La Política Pública Comparada: alcances y perspectivas en un escenario global*. Xochimilco: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Herrera Feria, M. L. (2005). El cuerpo de los niños bajo la mirada de las instituciones sociales y médicas en Puebla a finales del siglo xix. En L. Cházaro y R. Estrada (eds.), *En el umbral de los cuerpos. Estudios de antropología e historia*, México: El Colegio de Michoacán/ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/ Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Hathaway, O. A. (2002). Do Human Rights Treaties Make a Difference? *The Yale Law Journal*, 111, 1935–2042.
- Henry, A. D.; Ingold, K.; Nohrstedt, D. & Weible, C. M. (2014). Policy Change in Comparative Contexts: Applying the Advocacy Coalition Framework Outside of Western Europe and North America. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(4), 299-312.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

- Inglehart, R. y Carballo, M. (2013). ¿Existe Latinoamérica? Un análisis global de diferencias transculturales. *Perfiles Latinoamericanos*, 31, 13-38.
- IPEA (2013). *Levantamiento nacional de abrigos para crianças e adolescentes da rede sac*. Brasilia: Ipea.
- Jiménez, W. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41. Tomado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/jimenez>
- Johnson, R.; Browne, K.; Hamilton-Giachritsis, C. (2006). Young children in institutional care at risk of harm. *Trauma Violence Abuse*, 7(1), 34-60.
- Koh, H. (1999). How is International Human Rights Law Enforced? *Indiana Law Journal*, 74, 1398-1417.
- Kuhn, T. S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: Chicago University Press.
- Krasner, 1993. Sovereignty, Regimes, and Human Rights. Oxford University Press, in "Regime Theory and International Relations"
- Lasswell, Harold (1992), "Orientación hacia las políticas", en Estudio de las Políticas Públicas, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103.
- Laklija M. (2011). *Foster care models in Europe - results of a conducted survey*. *Forum for quality foster care*. Tomado de <http://www.udomiteljizadjecu.hr/wp-content/uploads/documents/publikacije/Foster%20care%20models%20in%20Europe%20-%20results%20of%20a%20conducted%20survey%20-%20Maja%20Laklija.pdf>
- Lee, A. y Henry, L. (2009) *A Study of the Foster Care Programme in Jamaica*. Office of the Children's Advocate, Jamaica. Tomado de <http://bettercarenetwork.org/sites/default/files/A%20Study%20of%20the%20Foster%20Care%20Programme%20in%20Jamaica.pdf>
- Leber, C. y Winston LeCroy, C. (2012). 3Public perception of the foster care system: A national study. *Children and Youth Services Review*, 34(9), 1633-1638.
- Lecannelier, F. (2006). *Apego e Intersubjetividad. La influencia de los vínculos tempranos en el desarrollo humano y la salud mental*. Santiago, Chile: LOM.
- Llobet, V. (2006) ¿Retratos de niño? Políticas sociales y derechos de niñas/os en situación de calle. En S. Carli (Comp.), *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- _____ (2008). Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derechos humanos. En J. Alzate; V. Lloret (Comps.), *Políticas Sociales Latinoamericanas. Perspectivas comparadas*. Toluca: Porrúa - Universidad Autónoma del Estado de México.
- _____ (2010). *¿Fábrica de niños?. Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*. Buenos Aires: Ed. Noveduc.

- _____ (2011). Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina: algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. *Revista de Psicología*, 23(3), 447-460.
- _____ (2012). Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de infancia. *Frontera Norte*, 24(48), 7-36.
- Luna, M. (coord.) (2009). *Una mirada Latinoamericana al acogimiento familiar, Coordinadora*. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas.
- Luna, M. (2001). *Acogimiento familiar: respuesta social y de estado en el cuidado de la infancia*. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas.
- Lucca, J. B, Pinillos, C y Geary M. (comp). (2015). Política comparada en perspectiva latinoamericana. 1a ed . - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Lucca, J. B y Pinillos, C (2012) *À la carte. Decisiones teórico- metodológicas en la construcción de estudios comparativos a la luz de los fenómenos iberoamericanos*. Ponencia presentada en el XXII World Congress of Political Science organizado por la International Political Science Association (IPSA) en la ciudad de Madrid (España) del 8 al 12 de julio de 2012.
- Mauras, M. (2011). Public Policies and Child Rights: Entering the Third Decade of the Convention on the Rights of the Child. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 633, 52-65.
- Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Mahoney J. y Villegas, M. (2007). History Research. En C. Boix; S. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Martinón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*, XVI(2), 281-318.
- Maricilio, M. L. (1994). Abandonados y expósitos en la historia de Brasil. Un proyecto interdisciplinario de investigación. En P. Gonzalbo Aizpuru,; C. Rabell Romero (eds.), *La familia en el mundo iberoamericano*, 311-323. Mexico City: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- McAdam, J. (2006). Seeking Asylum under the Convention on the Rights of the Child. *The International Journal of Children's Rights*, 14(3), 251-274.
- McCain, H. & Mustard, J. F. (2002). *The early years study three years later. from early child development to human development enabling communities*. Ontario: Publications Ontario
- Morlachatti A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL – UNICEF.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

- Muñoz, C.; Fisher, C.; Chía, E. (2013). *Lineamientos estratégicos para modelos de cuidado alternativo dirigidos a niños/as menores de seis años bajo protección estatal*. (Propuestas para Chile. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile). Tomado de <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/concurso-de-politicaspUBLICAS-2/propuestas-para-chile-2013/propuestas-para-chile-2013-capitulo-iv-lineamientos-estrategicos-para-modelos-de-cuidado-alternativo-dirigidos-a-ninosas-menores-de-seis-anos-bajo-proteccion-estatal/>
- Mustard, J. F. (1999). *Early years study reversing the real brain drain. Final report*. Ontario: Publications Ontario.
- Mustard, J. F. (2006). Early child development and experience-based brain development. The scientific underpinnings of the importance of early child development in a globalized world. *Paediatrics Child Health*, 11(9), 571-572.
- Navarro, F. (2009). Legislación comparada en materia de familias: los casos de cinco países de América Latina. División de Desarrollo Social Santiago de Chile: CEPAL.
- Ncube, W. (1998). *Law, culture, tradition, and children's rights in Eastern and Southern Africa*. Farnham: Ashgate Pub Ltd.
- Neumayer, E. (2006). *Do international human rights treaties improve respect for human rights?* [online] Tomado de <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000612>
- Nobel, D. (2006). What's Wrong with Children's Rights. Martin Guggenheim. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 33(4), Article 16. Texas State University, San Marcos.
- OECD. (2009). *Doing Better for Children*. Tomado de <http://www.oecd.org/els/family/doingbetterforchildren.htm>
- _____. (2011). *Doing Better for Families*. Tomado de <http://www.oecd.org/social/soc/doingbetterforfamilies.htm>
- OHCHR, (2012). *The rights of vulnerable children under the age of three. Ending their placement in institutional care*. Europe Regional Office. United Nation Human Right. Tomado de http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/Children_under_3_webversion.pdf
- Parsons W (2012). *Políticas públicas: una introducción al análisis y teoría de las políticas públicas*. México: Flacso.
- Perrot, M. (2001). A história das mulheres. Cultura e poder das mulheres: ensaio de historiografia. *Gênero, Núcleo Transdisciplinar de Estudos de Gênero (NUTEG)*, 2(1), 7-30.
- Peters, J. (2005). True ambivalence: Child welfare workers' thoughts, feelings, and beliefs about kinship foster care. *Children and Youth Services Review*, 27, 595-614.
- Pérez Liñán A. (2008). El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes. Documento de Trabajo # 1 - Julio de 2008.

- Pilotti, F. (2000). *Globalización y Convención sobre los derechos del niño: el contexto. Unidad de Desarrollo Social y Educación*. Organización de los Estados Americanos Washington, D. C. Tomado de <http://www.ifejant.org.pe/Aulavirtual/aulavirtual2/uploaddata/1Convencion/Francisco%20Pilloti.pdf>
- Pinheiro P. (2006). Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños. Tomado de [https://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1\(1\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(1).pdf)
- Pollock, L. (1990). *Los niños olvidados: relaciones entre padres e hijos de 1500 a 1900*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Potthast, B.; Carreras, S. (eds.) (2005). *Entre la familia, la sociedad y el Estado. Niños y jóvenes en América Latina (siglos XIX-XX)*. Madrid-Frankfurt: Iberoamericana-Vervuert.
- Pupavac, V. (2001). Misanthropy Without Borders: The international Children's right regime. *Disasters*, 25(2), 95-112.
- Quiroga, M.; Hamilton – Giachrisis, C. (2014). In the name of the children?: Public policies for children in out-of-home care in Chile. Historical review, present situation and future challenges. *Children and Youth Services Review* 4, 422–430.
- Ramos Morales, L. (2012). Método comparado: precisiones y características. *Teoría Política e Historia*, 16. Texto fue presentado en la mesa Metodología en la Ciencia Política en el marco del 6° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y FLACSO – Ecuador llevado a cabo en la ciudad de Quito – Ecuador , los días 12, 13 y 14 de junio del 2012. Tomado de <http://www.revinciapolitica.com.ar/num16art4.php>
- Ramírez, A.; Urbietta, P.; Márquez, A.; Guzmán, R.; Elizarrarás, M. J. (2008). *Estatus de la Infancia – México. Análisis de la Situación de los Derechos de los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo*. México: Aldeas Infantiles SOS –.
- Ramo, C. (2005). *Historia del Derecho Civil Peruano (siglos XIX y XX)*. Lima: Editorial(es) PUCP - Fondo Editorial.
- REDIM (2014). *La infancia cuenta 2014*. Ciudad de México: Red por los Derechos de la Infancia en México.
- REDLAMYC (2009). *Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe Impacto y retos a 20 años de su aprobación*. Tomado de <http://www.derechosinfancia.org.mx/libro%20balance%20regional%20interior%20web.pdf>
- Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) (2010). *Niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en América Latina. Contexto, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y*

- comunitaria*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, junio de 2010. Tomado de <https://www.relaf.org/Documento.pdf>
-
- _____ (2011). *Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DDHH*. Serie: Publicaciones sobre niñez sin cuidados parentales en América Latina: Contextos. Tomado de <https://www.relaf.org/Documento%20agosto%202011%20Relaf.pdf>
-
- _____ (2014). La experiencia de desinstitucionalización en Europa del Este. Informe de las actividades de intercambio entre Latinoamérica y Rumania. Tomado de <https://www.relaf.org/materiales/InformeRumania.pdf>
- Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2013). Guía de aportes para la experiencia de las instituciones de cuidado residencial. Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de tres años. Tomado de https://www.relaf.org/materiales/Des_bebes.pdf
-
- _____ (2015). Los olvidados: niños y niñas en "hogares". Macro-instituciones en América Latina y el Caribe. Tomado de https://www.unicef.org/lac/20160210_RELAF_UNICEF_Macroinstituciones_web.pdf
- Rizzini, I. A. (2004). *Institucionalização de crianças no Brasil: Percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola.
- Rihoux B, Ragin CC. (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Roth, André-Noel, D. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.
- Rosemberg, F. (2009) Niños pequeños en la agenda de políticas para la infancia: representaciones sociales y tensiones. En J. C. Palacios, *Primera infancia (0 a 6 años) y su futuro* (pp. 49-62). Madrid: OEI, 2009.
- Roger C. (2013) *El enfoque de Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en América Latina*. Camille Roger. Cuaderno 03. México D.F.: SIPI.
- Rutter, M.; Kreppner, J.; Sonuga-Barke, E. (2009). Emanuel Miller Lecture: Attachment insecurity, disinhibited attachment, and attachment disorders: where do research findings leave the concepts? *J Child Psychol Psychiatry*, 50, 529-543
- Santillán, L. (2009) . La crianza y educación infantil como cuestión social, política y cotidiana. *Revista Antropológica*, XXVII(27), 47-73.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1993). The Advocacy Coalition Framework: assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, 211-235.

- Sabatier, Paul. A. y Jenkins-Smith, Hank. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. En P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-68). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., & Weible, Christopher M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189-222). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- _____. (1998). The Advocacy Coalition Framework Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5, 98-130.
- _____. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Universidad de California: Davis.
- Salas-Zapata, W.; Ríos-Osorio, L.; Gómez-Arias, R.B.; Álvarez-Del Castillo, X. (2012). Paradigmas en el análisis de políticas públicas de salud: limitaciones y desafíos. *Rev Panam Salud Publica*, 32(1), 77-81.
- Schore, A. N. (2000). The Seventh John Bowlby Memorial Lecture, "Attachment, the developing brain, and psychotherapy." London, England.
- Schechter, D. S. (2012). The developmental neuroscience of emotional neglect, its consequences, and the psychological interventions that can reverse them. *American Journal of Psychiatry*, 169, 452-454.
- Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia. 2011. Informe de cierre del Hogarcito. Paraguay. SNNA.
- Servicio Nacional de Menores (2013). Boletín estadístico SENAME 2013. Santiago de Chile. Tomado de <http://www.sename.cl/wsename/otros/bestregionales/2013/3/201309%20BE%20REGION%2013.pdf>
- Seda, E. (2010). *Evolución del derecho brasileño del niño y del adolescente*. Tomado de http://www.iin.oas.org/Cursos_a_distancia/Evolucion_del_derecho_brasileño.pdf
- Silva, J. A. (2006). *Curso de Derecho Constitucional Positivo, 29a edición*. (São Paulo: Malheiros Editores.
- Simmons, B. (2009). *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIPI (2014). *Violencia contra los niños en el ámbito de la familia: la persistente visión de la infancia como objeto de control. Conversación con Cecilia Anicama. Especialista de Programas de la Oficina de la Representante Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños*. Tomado de http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_dialogo_anicama_violencia_ninos_familia_v3.pdf
- Siqueira, A. C.; Massignan, L.; Dell'Aglio, D. D. (2011). Reinscrição familiar de adolescentes: processos malsucedido. *Revista Paideia*, 21(50), 383-391.
- Siqueira, A. C., & Dell'Aglio, D. D. (2007). Retornando para a família de origem: Fatores de risco e proteção no processo de reinscrição de uma

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

- adolescente institucionalizada. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, 17(3), 134-146.
- Skocpol, T. (1991). Sociology's historical imagination. En T. Skocpol (edit.), *Vision and Method in Historical Sociology* (pp. 1-21). Cambridge: Cambridge University Press.
- Souza, G.; Cordeiro, A.(2015). Os primeiros Congressos Americanos da Criança e a pan-americanização dos debates sobre a infância (1916 a 1922). *Revista Tempo e Argumento, Florianópolis*, 7(14), 05-28.
- Sunkel, G. (2006). *Políticas Familiares y Regímenes de Bienestar en América Latina*. Santiago de Chile: Documento de la "reunión de expertos: Gestión y financiamiento de las Políticas que afectan a las familias. CEPAL, 16 y 17 de octubre 2006.
- Tinova, M.; Browne, K. D.; Pritchard, C. (2007). Children services in Slovakia and their impact on the child's right to optimal development, en Report to UNCRC Select Committee, Geneva, 18 May 2007.
- Tarducci, M. (2013). Adopción y Parentesco desde la Antropología Feminista. *Revista de Estudios de Género. La ventana*, IV(37), 106-145.
- Tolfree, D. (1995). *Roots and Roofs. The Care of Separated Children in the Developing World*. London: Save the Children.
- Van Oudenhoven, G. and Wazir, R. (2001). *Stakeholders in Foster Care. An International Comparative Study. International Foster Carers Organisation (IFCO) and International Child Development Initiatives (ICDI)*.
- Valente, J. (2013). *Família acolhedora: as relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento*. São Paulo: Paulus.
- Vianna, A. (2002). Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância. En L. A. Souza Lima (org.), *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil* (pp. 271-312). Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- _____. (2010). Derechos, moralidades y desigualdades. Consideraciones a partir de procesos de guarda de niños. En C. Villalta (comp.), *Infancia, justicia y derechos humanos* (pp. 21-72). Bernal: UNQ.
- Villalta, C. (2005). ¿De quién son los niños pobres? Los debates por la tutela judicial, administrativa o caritativa en Buenos Aires de fin de siglo pasado. En S. Tiscornia; M. V. Pita (eds.), *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil* (pp. 71-88). Buenos Aires: Antropofagia.
- _____. (2011). Entregas, adopciones y dilemas en el campo de organismos destinados a la infancia. *Revista Estudios Feministas*, 19(1), 103-123. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2011000100008>
- Vogel, A. (1995). Do Estado ao Estatuto – “Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo”. En F. PILOTTI; I. RIZZINI (org). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

- de Janeiro : Instituto Interamericano Del Nino, Universidade de Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora.
- Westwood, J (2013). Childhood in Different Cultures. En T. Maynard; S. Powell (eds.), *An Introduction to Early Childhood Studies* (pp. 11-21). London: SAGE.
- Weible, C. M.; Sabatier, P. A.; McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
- World Vision (2009). Because We Care: Programmement Guidance for Children Deprived of Parental Care, World Vision, USA. Tomado de <https://www.crin.org/en/docs/Because%20We%20Care.pdf>
- Weinfeld, N.S.; Sroufe, L.A.; Egeland, B.; Carlson, E. (2008). Individual differences in infant-caregiver attachment: Conceptual and empirical aspects of security. En: J. Cassidy; P. Shaver, (eds), *Handbook of attachment. 2nd ed.* (pp. 78–101). New York, NY.: Guilford.
- Williamson, J.; Greenberg, A. (2010). Families, Not Orphanages. Better Care Network Working Paper September 2010. USA. Tomado de http://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Families%20Not%20Orphanages_0.pdf
- World family map (2014). Mapa de los cambios en la familia y consecuencias en el bienestar infantil. Tomado de <http://worldfamilymap.org/2014/wp-content/uploads/2014/09/WorldFamilyMapESP.pdf>
- Salas-Zapata, W.; Ríos-Osorio L.; Gómez-Arias, R. B.; Álvarez-Del Castillo, X. (2012). Paradigmas en el análisis de políticas públicas de salud: limitaciones y desafíos. *Rev Panam Salud Pública*, 32(1), 77–81.
- Zoila, S. (2007). Los niños en la historia. Los enfoques historiográficos de la infancia. UNAM. *Takwá*, 11-12, 31-50.
- Zeanah, Ch.; Smyke, A.; Koga, S.; Carlson, E.; The Bucharest Early Intervention Project Core Group. (2005). Attachment in Institutionalized and Community Children in Romania. *Child Development*, 76(5), 1015-1028.
- Zohlnhöfer R (2009). How Politics Matter When Policies Change: Understanding Policy Change as a Political Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 97-115.

Leyes y códigos consultados

- Estatuto del Niño y el Adolescente de **Brasil. 1990.**
- Ley Federal para la Protección de los Derechos Niños, Niñas y Adolescentes, **México** (2000)
- Ley General de Protección de Derechos del Niño, México (2014)
- Ley de Cuidados Alternativos (2014). México.
- Ley Adopción Brasil (2009)
- (2004). UNICEF/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *La Convención sobre los Derechos del Niño quince años después.* América Latina.

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

- (2009). *Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades de Cuidado Alternativo para niños/as privados de cuidado parental o en riesgo de perderlo.*

Páginas institucionales visitadas

Fondo de las Naciones Unidas para la infancia:

www.unicef.org

<http://www.unicef.org/lac/>

<http://www.unicef.org/brazil/>

UNICEF CEE/CIS Child Care Consultations:

<http://www.ceecis.org/ccc/>

UNICEF CEE/CIS Child Protection Resource Package:

<http://www.ceecis.org/cprp/view/user/>

The Better Care Network:

<http://www.crin.org/bcn/>

Comité de los Derechos del Niño:

<http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>

Servicio Nacional de Menores Chile

www.sename.cl

REDIM México:

<http://www.derechosinfancia.org.mx/>

Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar:

<http://www.relaf.org/>

DIF México:

<http://sn.dif.gob.mx/>

Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social – Brasil

<http://mds.gov.br/>

Bases de datos

- World Values Survey. 2010 – 2014. Información y base rescatada del sitio: <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp> en julio de 2015.
- Dev Info. Base de datos UNICEF. http://www.unicef.org/spanish/statistics/index_24300.html, Información y base rescatada del sitio en agosto de 2015.

ANEXOS

Instrumentos de investigación.

1) Pauta de entrevistas actores.

1. Características generales	Cargo/ocupación
	Tiempo de desempeño en el cargo
	Alcance de la entidad que representa (nacional o local)
2. Naturaleza del problema	Cuáles son las características principales que tiene la respuesta pública al problema de los niños sin cuidado parental
	Cuál cree que es el origen de esta problemática, porque los niños/as pierden el cuidado parental
	Cree que la política ha cambiado?, cuándo y por qué cree que se ha dado ese cambio
3. Coaliciones	
Estado (gobierno, legisladores, jueces)	Cuáles diría usted que son las mayores controversias que se han dado a nivel de actores estatales
	En qué aspectos se dan las más grandes diferencias (financiamiento, enfoque, leyes, política, etc.) y los mayores consensos
	Cuáles cree que han sido los más grandes hitos/triunfos/fracasos de la política actual
	A qué atribuye esto (hito/triunfo o fracaso)
Sociedad civil	Qué rol ha tenido la sociedad civil en la política de protección a los niños sin cuidado parental
	Qué mecanismos usa para influir en la política
	Qué mecanismos usa para representar los intereses de los niños/as y sus familias
	Cómo ha sido el enfrentamiento entre aquellas organizaciones que tradicionalmente han ofertado la políticas de infancia a través de Instituciones de protección y los cambios actuales (poder de la iglesia, resistencia/apertura al cambio, ong internacionales/derechos humanos)
Otros actores	Cuál ha sido el rol de la academia en la política pública, cuál es el nivel de producción de información o de interés sobre los niños/as sin cuidado parental
	Los medios de comunicación han ayudado/interesado en la temática (campañas, notas periodísticas, entrevistas, investigaciones)
5. Cambio de las políticas	Desde los años 90 como han afectado los cambios de gobierno a las políticas de niños sin cuidado parental
	Cómo los factores externos: cambios en la economía nacional, cambios en los conceptos de familia, firma de tratados internacionales han producido o no cambios en la política pública

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

	para niños sin cuidado parental
	Cómo ha sido el proceso de instauración de nuevas legislaciones, ayuda a los cambios o son posteriores a estos
	Cómo promueve o afecta el cambio el hecho de ser un país federal
	Cómo se han logrado acuerdos entre los actores para hacer cambios
	Han ocurrido sucesos que han acaparado la atención nacional sobre niños sin cuidado parental (aumento de casos, denuncias en instituciones, niños perdidos, etc.)
6. Aprendizaje	Qué elementos de la política son más difíciles de cambiar en las autoridades, que creencias persisten en torno a las familias, los niños, las instituciones y las alternativas de cuidado en familia
	Tiene algún impacto la producción científica de información acerca de los efectos de la internación en niños, en qué se visualiza ese efecto
	Cómo han ido cambiando los discursos en torno a la infancia vulnerada y sus familias
7. Estructura de oportunidades	Cómo cree que las características de su país/gobierno/ley/economía/ afectan a las políticas para niños sin cuidado parental
	Cómo se relaciona el modelo de las políticas sociales imperantes en cada periodo de los diferentes gobiernos con los cambios en las políticas para niños/as sin cuidado parental.

2) Plantilla de análisis de sistemas de creencias:

Dimensiones para el análisis de los debates parlamentarios:

Dimensión	Sub dimensión
Cambios de creencias en las coaliciones promotoras	Sub nó 1.1. Tipos de actores: partidos políticos, organismos internacionales, sociedad civil, academia. Sub nó 1. 2. Creencias compartidas. (Del núcleo de la política) Derechos humanos, seguridad social, asistencialismo, cuidado parental, (Creencias específicas secundarias) no a la institucionalización, cuidado personalizado en la infancia, recuperabilidad de las familias. Sub nó 1. 3. Estrategias o acciones compartidas. Acciones conjuntas de actores públicos, como denuncias, movilizaciones, cartas, estudios. Sub nó 1. 4. Tipo de vínculo. Fuerte, medio, débil entre las coalicione
Sistemas de creencias de las coaliciones opositoras o resistentes al cambio	Sub nó 2.1. Tipo de opositores: sociedad civil, sociedad política. Sub nó 2.2. Tipo de vínculo – Fuerte, medio, débil entre las coaliciones

Entre el Estado y las Familias: El marco de las coaliciones promotoras para el análisis de las políticas públicas de la niñez en cuidado alternativo en México y Brasil (1990-2014)

	Sub nó 2.3. Creencias compartidas sobre el problema, la administración de los problemas familiares y el rol de la protección del estado.
--	--