

A black and white photograph of two young boys in school uniforms. The boy on the left is smiling slightly and looking towards the camera. The boy on the right is looking off to the side with a neutral expression. They are both wearing dark jackets over white collared shirts. The boy on the right is holding a ball, possibly a soccer ball, in front of him. The background is out of focus, suggesting an outdoor setting.

DERECHOS DE LA INFANCIA EN EL DF

Red por los Derechos de la Infancia en México

DIAGNÓSTICO DE LOS DERECHOS DE NIÑOS Y NIÑAS EN EL DF

AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA INFANCIA EN EL DF

FICHA TÉCNICA

FICHA TÉCNICA

Derechos de la Infancia en el DF:

Diagnóstico de los Derechos de Niños y Niñas en el DF

Agenda de Política Pública para Infancia en el DF

Autores:

Ainara Arrieta Archilla, Sayuri Calderón Miyamoto y Gerardo Sauri Suárez

Asistencia estadística:

Georgina García Vilchis

Edición:

Patricia Carmona Hernández

Diseño gráfico y formación:

Martha Delia Gómez Dueñas

ISBN 978-968-9202-03-5

Red por los Derechos de la Infancia en México • Derechos Infancia México, AC.

Av. México Coyoacán no. 350

Col. General Anaya CP 03340

México DF

www.derechosinfancia.org.mx

Este material se realizó con recursos de la CDHDF e Indesol, en el cuadro del programa de Coinversión Social; estas instancias no necesariamente comparten los puntos de vista expresados por los autores en la publicación.

Publicación sin fines de lucro.

Se autoriza la reproducción total o parcial e esta obra siempre y cuando sea para fines no lucrativos y se cite a la fuente.

Impreso y hecho en México. Diciembre 2007

- 5 Prólogo**
- 7 Diagnóstico de los Derechos de Niños y Niñas en el DF**
- 8 Introducción**
- 8 Niñas y Niños del DF: Datos Demográficos**
- 10 Diagnóstico por Derechos**
 - 1. Derecho a la Vida, Supervivencia y Desarrollo
 - 2. Derecho a la Salud
 - 3. Derecho a la Educación
 - 4. Derechos a una Vida Libre de Violencia
- 19 Análisis de las Instituciones y Políticas Públicas para Infancia**
- 27 Agenda de Política Pública para Infancia en el DF**
- 34 Bibliografía**
- 36 Notas**

AGRADECIMIENTOS

AGRADECIMIENTOS

Para la realización de este Diagnóstico y Agenda de Política Pública de los Derechos de la Infancia en el DF, la Red por los Derechos de la Infancia en México contó con la valiosa colaboración y apoyo de diversas organizaciones y personas a las que desea agradecer:

A la Comisión de Derechos humanos del DF y a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de DDHH en México por la iniciativa de la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del DF, marco en el que surge este documento. Especialmente, a todos los miembros del Comité Coordinador por sus importantes aportaciones al documento referido a infancia. En este sentido, agradecemos a Andrea Márquez y Mariano Yarza por sus valiosas aportaciones, comentarios y dedicación. De igual manera, resulta fundamental indicar que la realización de este trabajo fue posible gracias al financiamiento proporcionado por la Comisión de derechos Humanos del DF y el Indesol, quienes apoyaron a la RDIM en el Proyecto de Coinversión Social 2007.

Se agradece también a la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, ODI, por sus comentarios en el apartado referido al sistema de justicia y reforma legislativa. Al Caracol AC por sus aportaciones en el tema de infancia en calle. Por la fotografía de portada, agradecemos a Víctor Manuel Peña Martins, de CIDES IAP. De igual forma, se hace un especial reconocimiento a Georgina García y Nashieli Ramírez, colaboradoras de la RDIM y autoras de la “Infancia Cuenta en México 2007”, por el valor de su trabajo, mismo que se convirtió en un referente imprescindible para esta publicación.

Niños y niñas siguen siendo una población mayoritaria en el Distrito Federal. Sin embargo, sus derechos rara vez son visibles como tema prioritario en las campañas políticas y en las agendas de gobierno. Pocas veces se les reconoce como interlocutores en las decisiones que se toman a su respecto, ya que por el hecho de no votar, su capacidad de influir en todo aquello que les afecta les es negada sistemáticamente en los ámbitos familiar, escolar, comunitario, institucional y de gobierno. Sus voces son raramente consultadas y aún menos tomadas en cuenta.

Paradójicamente, la sensación de inseguridad en que se vive en el Distrito Federal sirve de manera sistemática como justificación para que la autoridad realice programas que primero se anuncian como medidas de “protección” de los derechos de niñas, niños y adolescentes; pero que a la postre, culminan en políticas de “mano dura” que restringen los derechos de estas personas y consideran que son delincuentes en potencia, llevándoles a una nueva discriminación debido a que por su edad se considera que sus derechos pueden ser conculcados o limitados a voluntad.

Los derechos de la infancia son considerados, también en la capital del país, como derechos secundarios o cedidos de los derechos de otras personas. Es por eso que no existen instancias especializadas en la infancia como un grupo concreto de población. En la Asamblea Legislativa, los asuntos relativos a la infancia son considerados dentro de la Comisión de Grupos Vulnerables. Igualmente, las políticas públicas de diversas entidades fragmentan a la infancia en cada instancia que las opera; al grado de invisibilizarla y provocar dificultades para medir el impacto de sus acciones sobre esta población desde una perspectiva integral.

En este marco, el presente diagnóstico, tiene un doble mérito.

Por un lado, se ha desarrollado en el marco del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. En una iniciativa promovida por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, el compromiso de elaborar un diagnóstico de derechos humanos en el DF fue asumido por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal, instituciones académicas y organizaciones de sociedad civil, dentro de las que se encuentra la Red por los Derechos de la Infancia en México. Este es, pues, un esfuerzo conjunto que pretende impulsar un programa amplio que garantice los derechos humanos en el Distrito Federal. Esfuerzo en el que los legisladores locales estuvieron ausentes, aunque no fue así cuando se trató de criminalizar a las poblaciones callejeras, incluidas las niñas y los niños en esta situación, en lo que se conoce como “ley de tutela”, y que se documenta y analiza en este trabajo.

Por otro lado, los actores involucrados en el Diagnóstico fueron altamente sensibles al considerar que la situación que enfrentan los derechos de la infancia en el Distrito Federal tenía que hacerse presente en todos los ámbitos del diagnóstico en lo general, pero que a la vez resultaba importante que los derechos de niños y niñas fueran documentados en un apartado en particular, superando así la fragmentación e invisibilidad señalada.

De esta manera, la Red por los Derechos de la Infancia, un colectivo de 61 organizaciones y redes de sociedad civil que trabajan a favor de los derechos de la infancia (una parte importante de éstas en la capital del país), ha decidido publicar este documento, que es una versión extendida del apartado de derechos de la infancia del Diagnóstico de Derechos Humanos del DF, con el propósito de contribuir a una visión más integral de este grupo de población. Adicionalmente, esta versión reúne un conjunto amplio de propuestas que consideramos deberán ser la base para las políticas públicas para la infancia en el DF.

Hemos procurado que más que una recopilación de problemas que enfrenta la infancia en el Distrito Federal, este diagnóstico logre avanzar en una visión de lo que significa el enfoque basado en los derechos de la infancia, desde el convencimiento de que niños, niñas y sus derechos deben ser la base para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas y los marcos jurídicos en la capital del país.

Invitamos a las y los lectores a conocer este enfoque y a promoverlo en sus ámbitos de incidencia.

Cordialmente,

Gerardo Sauri Suárez

Director Ejecutivo

Red por los Derechos de la Infancia en México

Distrito Federal, Diciembre de 2007

DERECHOS DE LA INFANCIA

DERECHOS DE LA INFANCIA

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, la infancia no ha sido considerada como grupo social con derechos plenos. Ha predominado una visión centrada en las prioridades y características del mundo adulto como referente para la infancia. Esto ha provocado que de manera sistemática niñas y niños sean tratados como propiedades de sus familias, seres que deben de estar sujetos a la dominación y control de los adultos. Al ser considerados inmaduros, se piensa que sus derechos pueden ser restringidos a voluntad de las personas mayores de edad -sea esto en el plano individual o institucional-, y se le presta poca atención a sus opiniones y capacidades¹. Es hasta el Siglo XX que la infancia² va cobrando un sentido diferente, al menos para el pensamiento occidental, permitiendo una mejor comprensión de los espacios socioculturales en los que ésta se desarrolla, y ubicando los diferentes roles que ha jugado en diversos períodos históricos y formaciones sociales³.

La Convención de los Derechos del Niño⁴ representa el reconocimiento social y jurídico al carácter de niños y niñas como sujetos plenos de derechos. La CDN es el principal y más importante instrumento internacional en la materia. Elaborada en 1989, encierra una concepción vanguardista sobre los derechos de la infancia, y es el parteaguas histórico en la mirada, comprensión y relación con la misma. Para México⁵, como para los países que la han ratificado, se convierte en el punto de referencia fundamental con el que la infancia ve garantizados sus derechos⁶. Al haber sido ratificada por el estado

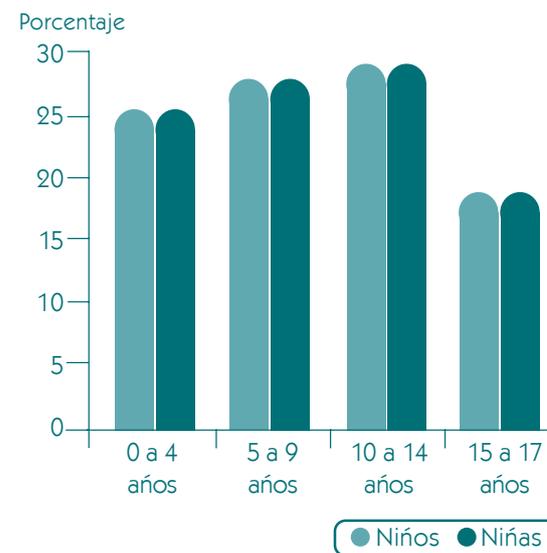
mexicano, la Convención obliga a implementar políticas públicas y adecuaciones legislativas para su cabal cumplimiento⁷.

Además de la ratificación de la CDN, el Estado mexicano adquirió otros compromisos en materia de los derechos de la infancia, asumiendo la responsabilidad de garantizar acciones respecto a los dos protocolos facultativos de la Convención. El primero, relativo a la participación de la infancia en los conflictos armados, y el segundo respecto a la venta de niños/as, la prostitución infantil y la utilización en la pornografía⁸. Al ratificar dichos instrumentos internacionales, México se comprometió a informar frente al Comité de los Derechos del Niño de la ONU⁹, respecto a las acciones realizadas en la materia. En ese sentido, el país ha entregado tres informes periódicos, derivado de este último se recibió el paquete de recomendaciones en junio del 2006¹⁰, mismo que constituye un referente obligado para el diseño de las políticas a nivel federal y de las entidades. La Federación y las entidades de la República Mexicana, como es el caso del DF, se encuentran obligadas a dar cumplimiento a los tratados internacionales de derechos humanos, y en particular, los relativos a los derechos de la infancia.

LAS NIÑAS Y NIÑOS DEL DF: DATOS DEMOGRÁFICOS¹¹

El DF representa una de las entidades más diversas del país, esta diversidad se refleja sin duda en las infancias que habitan la ciudad; misma que puede apreciarse en los siguientes datos:

Porcentaje de población infantil según grupos de edad en el DF, 2007



Fuente: RDIM, estimaciones a partir de "La Infancia Cuenta en México, 2007"

Según los resultados del II Censo de Población y Vivienda de 2005 en el DF residen 2,479,026 niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 17 años de edad, representando el 28.4 por ciento del total de la población del DF. De estos, el 50.6 por ciento son niños y el 49.3 por ciento niñas. La delegación con mayor presencia de población infantil es Iztapalapa representando el 23.5 por ciento, frente a Milpa Alta que cuenta con el menor porcentaje de niñas y niños, representando el 1.6 por ciento de la población infantil total del DF¹².

Del total de niños y niñas en el DF, tan sólo 12,172 residen en localidades rurales frente a los 2,466,854 que lo hacen en localidades urbanas. En el Distrito Federal están representados el mayor número de pueblos indígenas en todo el país; aunado a los pueblos originarios de la ciudad, la migración de pobladores indígenas ha conformado una ciudad con gran diversidad lingüística y cultural. La población de 0 a 17 años que vive en hogares donde al menos una persona habla alguna lengua indígena, representa el 4.5 por ciento del total de la población infantil. La población migrante del interior de la República de 5 a 17 años, es de 41,946, registrando mayor presencia en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Tlalpan. Así mismo, la presencia de niños y niñas provenientes de otro país es de 3,086, siendo la delegación Miguel Hidalgo la que cuenta con el registro más alto. De igual forma, en el DF habitan 20,811 niñas y niños con discapacidad, siendo el grupo de 10 – 14 años el que registra el porcentaje más alto con 34.8 por ciento. La delegación que mayor número de población infantil con discapacidad concentra es Iztapalapa, seguida de Gustavo A. Madero y Coyoacán.

DESIGUALDAD Y POBREZA INFANTIL EN LA CIUDAD:

El Artículo 2 de la CDN obliga a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para reducir o eliminar las condiciones que generan la desigualdad, mientras

que el Artículo 27 de dicho tratado garantiza el derecho de todo niño y niña a un nivel de vida adecuado para su desarrollo. Esto mismo se encuentra garantizado en el Artículo 4 de la Ley de Derechos de las Niñas y Niños del DF. A pesar de esto, diversos índices muestran las enormes brechas de desigualdad que prevalecen en la entidad:

En el DF, la probabilidad de que un niño o niña viva en un hogar con bajos recursos (hasta 2 salarios mínimos), es de 22.8 por ciento para el niño, y de 30.7 por ciento para la niña¹³. El *Estado Mundial de la Infancia 2005* señala que *“La privación relativa en lo que atañe al ingreso y la riqueza familiar es un factor en las privaciones absolutas de bienes y servicios esenciales que los niños y las niñas necesitan para sobrevivir, crecer y prosperar, y por tanto puede tener graves implicaciones para ellos (...) como promedio, los niños y las niñas de familias situadas en el quintil inferior de la población en términos de riqueza tienen más del doble de posibilidades de morir antes de cumplir cinco años que los niños y las niñas que viven en el quintil superior”*¹⁴. El índice de desigualdad de ingreso monetario en México mostraba en 2000, que el Distrito Federal presentaba las mayores desigualdades en el país: el 20 por ciento de los hogares más ricos acumulaban 63.9 por ciento de los ingresos monetarios mientras que el 20 por ciento de los hogares ni siquiera obtenían el 3 por ciento¹⁵. En el caso de México en general, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destaca que la desigualdad en la distribución de los ingresos no mejoró de 2000 a 2005, sino que registró una caída de 9 por ciento¹⁶.

Respecto del índice de marginación, el DF registra menor rango respecto de otras entidades del país y muestra que se han logrado importantes avances entre 2000 y 2005¹⁷. No obstante, los siguientes datos revelan amplias brechas: el porcentaje de población que vive en una vivienda sin agua entubada en su domicilio en la delegación Tlapan¹⁸, es hasta 8 veces más alta que quienes viven en la delegación

Coyoacán¹⁹. Si se les compara con el porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más, éste es 4 veces más alto en la delegación Milpa Alta, 3 veces más en Iztapalapa y más del doble en la delegación Azcapotzalco al compararlo con la delegación Benito Juárez. Una situación similar lo representa el porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, que en promedio en el DF es de 29 por ciento, pero a nivel delegacional es de 10.6 por ciento en Benito Juárez; 48.3 por ciento en Milpa Alta; y 37.2 por ciento en Xochimilco²⁰.

Sin embargo, el sistema de información poblacional que se registra en el DF no considera las características del sector infantil. En este sentido, no se cuenta con la información estadística suficiente para mostrar la situación real de la infancia. La información se presenta de manera esporádica, lo que dificulta un monitoreo y evaluación de las políticas públicas dirigidas a infancia, así como de ejercicio y disfrute de los derechos del mismo sector. En particular, resulta preocupante la carencia de información sobre la situación de niños y niñas indígenas que habitan o trabajan en el DF, lo cual impide conocer con profundidad el estado que guardan sus derechos.

DIAGNÓSTICO POR DERECHOS

DIAGNÓSTICO POR DERECHOS

I. DERECHO A LA VIDA, SUPERVIVENCIA Y DESARROLLO

EXPLOTACIÓN LABORAL

Para la CDN, la protección contra toda forma de explotación laboral infantil está determinada en el Artículo 32²¹ relacionado a la explotación de niños y niñas trabajadores migrantes, trabajo en el sector informal y doméstico²². Los y las niñas trabajadoras adolescentes de 12 a 17 años de edad representan 75 por ciento del total del DF; 25 por ciento restante tiene edades que se encuentran por debajo de los 12 años, poco más de 1,500 tienen de 0 a 5 años.

Los riesgos de abusos que enfrentan los niños y niñas cuando desempeñan su trabajo es muy alto; en la mayoría de los casos inician su actividad laboral en promedio a los 12 años, dos años menos a lo estipulado en la Ley. Esta situación no permite garantizar ningún tipo de seguridad ni derechos laborales frente a las empresas y personas que los contratan tal y como lo reflejan los siguientes datos: 54.4 por ciento de las y los niños trabajadores de 12 a 17 años tiene un ingreso de hasta 2 salarios mínimos; y 22.7 por ciento tiene una jornada laboral de más de 48 hrs. Aunque la infancia en calle vive una exclusión social respaldada por su invisibilidad estadística, estudios como *Niños, niñas y jóvenes trabajadores en el DF* de UNICEF hablan de 14,322 niños, niñas y jóvenes adolescentes que utilizan las calles para trabajar y vivir²³.

Aunque su participación varía de acuerdo a la edad y actividad que desempeñan, las niñas representan un sector importante del trabajo infantil informal. Del

total de niños y niñas trabajadores y acompañantes, cerca de 5 mil 600 son niñas, de las cuales 1 de cada 10 tiene menos de 6 años. Las niñas de 6 a 17 años trabajan principalmente en tres actividades: como empacadoras en tiendas de autoservicio (42%), en el comercio ambulante en avenidas, cruceros, plazas y jardines (31%) y en locales y puestos fijos de los mercados públicos de sus familiares (12%). Así mismo, la presencia en las calles y otros espacios públicos de niñas en temprana edad es de 618 casos²⁴.

La infancia indígena trabajadora y acompañante, representa el 5 por ciento del grupo de 6 a 17 años de edad, proporción casi 4 veces mayor al total del DF (1.3%). Para los niños y niñas de 0 a 5 años, el porcentaje se eleva a 20 por ciento. En su mayoría, son niños y niñas migrantes de diferentes estados, pues sólo un 4 por ciento declaró haber nacido en el DF. Proviene principalmente de cuatro estados: Oaxaca, México, Puebla y Veracruz, y pertenecen a grupos étnico lingüísticos como el náhuatl, otomí, mazahua, mazateco y mixteco. La mayor parte de las niñas y niños indígenas urbanos y trabajadores residen en las delegaciones Álvaro Obregón, Iztacalco, Magdalena Contreras, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Benito Juárez²⁵.

Frente a la grave problemática de trabajo infantil en el DF, las campañas de sensibilización social corren el riesgo de culpabilizar a las familias cuyos hijos e hijas trabajan, prestando menor atención a las deficientes políticas públicas de carácter económico que sustentan las condiciones sociales de desigualdad. Resulta preocupante, en este sentido, la reforma al

“De las y los niños trabajadores en el DF, 3 de cada 10 no reciben remuneración alguna y 5 de cada 10 perciben menos de 2 salarios mínimos, lo que equivale a 100 pesos diarios”¹¹⁴

“5 de cada 10 niños y niñas en el DF no tienen acceso a servicios de salud por no ser derechohabientes”¹¹⁴

Párrafo 3° del Artículo 492 del Código Civil del DF, realizada por la Asamblea Legislativa y que considera que la “situación en desamparo” puede ser “a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral”²⁶. Esto implicaría que niños y niñas trabajadores, o quienes se encuentran en la vía pública, sean considerados en desamparo bajo la argumentación de carencias materiales, y sean separados de sus familias, al menos mientras se determina su tutela mediante un juicio.

2. DERECHO A LA SALUD

El Artículo 24 de la CDN garantiza a niñas y niños el más alto nivel de salud y acceso a servicios para el tratamiento y rehabilitación. Estos derechos son a la vez reconocidos en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF, en su Artículo 5 Inciso C; misma que obliga a la Secretaría de Salud en su Artículo 21 a diseñar, en concordancia con el Programa Nacional de Salud, políticas y programas en materia de salud integral de niñas y niños dirigidas a prevenir enfermedades endémicas y epidémicas, la desnutrición, accidentes o situaciones de riesgo para su integridad física, psicológica y social²⁷. No obstante lo anterior, es posible observar que estos derechos no se cumplen cabalmente, así lo muestran diversos indicadores citados a continuación.

ACCESO A SERVICIOS MÉDICOS:

En 2005, 50.9 por ciento de la población de 0 a 17 años en el DF no era derechohabiente a los servicios de salud, es decir, no tenían acceso a ningún servicio, ya sea público o privado. Lo anterior, contradice el Inciso b) del Artículo 2 de la CDN, aspecto que a su vez, fue señalado por el CRC en sus pasadas observaciones a México²⁸. Esta situación es aún más grave para el caso de poblaciones altamente

discriminadas, tales como la infancia indígena y la infancia con discapacidad:

La población infantil indígena en el DF ve significativamente reducido el acceso a los servicios de salud; de la población de 5 a 14 años tan sólo 42.1 por ciento es derechohabiente, es decir, 57.8 por ciento no cuenta con ningún servicio médico mínimo de atención.

En el caso de la infancia con discapacidad, los escasos mecanismos de canalización y servicios médicos especializados, dificultan el desarrollo adecuado de niñas y niños. En este sentido, la marginación guarda estrecha relación con las enfermedades de niños y niñas con discapacidad, ya que el riesgo aumenta cuanto menor es la atención médica. A más altos índices de marginación, menor es la información que posibilita la detección, diagnóstico y atención que aumente las posibilidades de desarrollo de las niñas y niños en la primera infancia. Esta situación se refleja en los siguientes datos: 33 por ciento de las familias en el nivel de marginación media, con niños de cinco años o menos, no reciben ayuda o asistencia médica; de éstos, 64 por ciento indican que no saben dónde acudir. De quienes reciben ayuda, tan sólo en 20.7 por ciento de los casos han acudido a los centros de salud, donde no necesariamente cuentan con especialistas ni servicios de rehabilitación. En el nivel de marginación alta, 36.4 por ciento acuden a las farmacias de similares o genéricos; cuando son derechohabientes, 21.8 por ciento acude a las instituciones de seguridad social como el ISSSTE y el IMSS, y 17.9 por ciento al DIF DF²⁹.

MORTALIDAD INFANTIL:

El DF muestra avances relevantes en materia de salud, aunque aún insuficientes para cumplir con la 5ª Meta del Milenio; misma que obliga a reducir, en el periodo 1990 a 2015, al menos en dos terceras partes la

mortalidad de los niños/as menores de cinco años. La tasa de mortalidad infantil en niños/as menores de 1 año fue de 13.8 por cada 1000 nacidos vivos en 2005, menos de 1 punto porcentual por debajo de la registrada en 2004. Por otro lado, la tasa de mortalidad infantil por IRAS³⁰ de población de 0 a 4 años pasó de 48.8 en el 2000, a 45.6 por cada 100 mil en 2004. En lo que respecta a la incidencia de enfermedades diarreicas, la misma encuesta señala que 12.9 por ciento de los niños y niñas menores de 5 años reportaron presencia de diarrea 2 semanas antes de la entrevista, alcanzando porcentajes de 21.1 en Chiapas, y de alrededor de 16 por ciento por entidad en Colima, Distrito Federal, Puebla y Tabasco³¹.

Entre las principales causantes de muerte para población infantil (de 5 a 14 años) y adolescente (de 15 a 17 años) en el DF destacan las denominadas causas externas³². La tasa de defunción por cada 100 mil niñas y niños es para el primer grupo de edad de 7.5 (por debajo a la tasa a nivel nacional que es de 11.2) y para el segundo grupo, de 27.3 (por debajo de la nacional que es de 33.7)³³.

MALNUTRICIÓN:

El Artículo 27 de la CDN garantiza el derecho de niñas y niños a programas de apoyo para su adecuada nutrición, mientras que el Artículo 5 de la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el DF, además de lo anterior, garantiza el derecho a la alimentación. El DF es la entidad con menor riesgo nutricional por municipio en el país, sin embargo, se registran dos graves problemas relacionados con el derecho a la salud, ambos expresados en las observaciones que emitió en 2006, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU ante el Estado Mexicano: Por un lado, el bajo porcentaje del PIB asignado a servicios de salud³⁴, y por otro, el aumento de la obesidad infantil.

En el DF, 3.2 por ciento de niñas y niños en 1º de primaria registran talla baja³⁵, lo que muestra la prevalencia de desnutrición en determinadas poblaciones infantiles. Ésta situación no parece reducirse, ya que la disminución de la desnutrición infantil para la entidad fue tan sólo de 0.2 puntos porcentuales por año entre 1999 y 2006³⁶.

Los datos de obesidad infantil muestran un aumento alarmante en el país; en el periodo de 7 años se incrementó en 77 por ciento en los niños y en 47 por ciento en las niñas³⁷. A nivel nacional, la población infantil de 5 a 11 años que presenta obesidad es de 39.7 por ciento, afectando a 25.9 por ciento de los niños y 26.8 por ciento de las niñas. En el DF prevalecen los problemas de sobrepeso y obesidad infantil, aunque no hay datos al respecto. El Diagnóstico del Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2001-2006 señala que el Sistema Educativo no proporciona el tiempo, ni las herramientas suficientes para que niños, niñas y jóvenes realicen las actividades físicas mínimas necesarias. El mismo informe afirma que en las primarias sólo se destina 5 por ciento de horas efectivas al deporte.

El Artículo 31 de la CDN garantiza a niñas y niños el derecho al descanso, el esparcimiento, el juego y las actividades recreativas, condiciones necesarias para su desarrollo y un nivel de salud adecuado. En su tercer paquete de observaciones al Estado Mexicano, el CRC advierte sobre un problema que es ampliamente aplicable para el caso del DF: “*la falta de actividades recreativas, en particular, de instalaciones deportivas y patios de recreo, así como la falta de infraestructura y recursos necesarios para garantizar el derecho al deporte y al esparcimiento. El Comité observa con preocupación la relación entre la falta de realización de este derecho y el aumento de la incidencia de la obesidad infantil*”³⁸. Mientras tanto, los escasos datos disponibles muestran que niños y niñas que habitan en las áreas metropolitanas, como lo es el DF, se enfrentan a un entorno poco apropiado

para despliegues lúdicos. Por un lado, existe poca disponibilidad de áreas verdes, y por otro, la pérdida de calles y barrios como espacios públicos de juego y convivencia provoca que en el DF el índice de superficie de áreas verdes públicas por habitante sea de 5.3 m², significativamente inferior a los 9 m² que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS)³⁹.

SALUD ADOLESCENTE:

El CRC ha señalado en su Observación General no. 4 que “*los Estados Partes no han prestado suficiente atención, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Convención, a las preocupaciones específicas de los adolescentes como titulares de derechos ni a la promoción de su salud y desarrollo*”⁴⁰; mientras que en sus recomendaciones más recientes para México ha manifestado su preocupación por “*el predominio de suicidios en las comunidades indígenas, del alto número de embarazos adolescentes y de infecciones sexualmente transmitidas (ITS), así como la carencia de programas sobre salud sexual y reproductiva, y en salud mental*”⁴¹.

Además, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha reconocido que las y los adolescentes son uno de los sectores más desatendidos por las instituciones públicas del país. Los avances en el uso de anticonceptivos, tasas de fecundidad y número de embarazos no planeados han sido lentos⁴². Muestra de los rezagos son la demanda insatisfecha de anticonceptivos en zonas urbanas marginales, rurales e indígenas, así como la falta de servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes.

México continúa registrando altos porcentajes de embarazo en adolescentes. El porcentaje de adolescentes con vida sexual activa es de 14.4 por ciento a nivel federal para ambos sexos. Como muestran los siguientes datos, las políticas públicas dirigidas a la salud sexual y reproductiva, continúan siendo insuficientes, fundamentalmente para las adolescentes: 29.6 por ciento de los adolescentes

“2 de cada 10 niños y niñas en el DF no tienen agua dentro de sus viviendas”¹¹⁴

reportan no haber utilizado ningún método anticonceptivo en su primera relación, mientras que en el caso de las adolescentes este porcentaje asciende a casi el doble (56.6%)⁴³.

En el DF, el índice de mujeres adolescentes con al menos 1 hijo vivo aumentó de 3.6 a 4.0 por ciento entre 2000 y 2005. Según datos de la Secretaría de Salud⁴⁴, 80 por ciento de las adolescentes embarazadas manifiestan que su embarazo no es deseado, lo cual resulta un dato preocupante. Sólo por mencionar algunas de las problemáticas a las que se enfrentan las adolescentes, se destaca que el riesgo de morir entre adolescentes embarazadas es 1.2 veces más alto que para el resto de las mujeres⁴⁵. 15.9 por ciento de las adolescentes del país reportaron haber sufrido agresión sexual⁴⁶, esta problemática que afecta mayormente a las adolescentes no está exenta en el caso de ellos; según un estudio realizado en 2003 con escolares del DF, más de 10 por ciento de las adolescentes, y alrededor de 4 por ciento de los adolescentes afirman haber sido víctimas de abuso sexual. En el caso de ellas, los abusos fueron perpetrados por algún familiar, y en el de ellos, por amigos o conocidos.

SALUD AMBIENTAL INFANTIL:

El Inciso c) del Artículo 34 de la CDN establece los principios del derecho a un medio ambiente sano. A pesar de ello, la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el DF no incluyó medidas específicas para normar estos derechos. Teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente, el Estado mexicano está obligado a proveer la tecnología adecuada, el suministro de alimentos nutritivos y el agua potable salubre. Esto es particularmente relevante para el DF por los altos niveles de contaminación que registra.

En el Distrito Federal⁴⁷ transitan un aproximado de 3 millones de vehículos, y existen 31 mil industrias que emiten diversos gases contaminantes (monóxido

de carbono, azufre, óxido de nitrógeno y polvos industriales), además se producen grandes cantidades de basura diariamente, mismas que son depositadas en lugares donde viven miles de familias. Los principales riesgos de salud que afecta a la población infantil en el DF son los siguientes⁴⁸:

- **Contaminación del agua:** En el DF, según datos de 2005, 17.7 por ciento de la población de 0 a 17 años no contaba con agua dentro de su vivienda, y 7.6 por ciento no contaba con drenaje conectado a la red pública⁴⁹. La carencia de estos servicios es causa importante de la morbilidad y mortalidad de niños y niñas causadas por enfermedades como las gastrointestinales⁵⁰.
- **El plomo, sustancias tóxicas:** Los niños/as son más susceptibles a la toxicidad del plomo que los adultos, debido a que su organismo se encuentra en desarrollo, en particular su sistema nervioso central, que absorbe entre 30 y 50 por ciento de plomo ingerido dependiendo del estado nutricional del niño/a. Tan sólo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se producen alrededor de 2 millones 486 mil toneladas anuales de residuos peligrosos, 70 por ciento de las cuales se originan en el Distrito Federal, y el resto en los municipios conurbados del Estado de México. Algunos tipos de cáncer son originados por la exposición de elementos contaminantes, como la leucemia, que es el tipo de cáncer más frecuente en la infancia y que en el DF representa hasta 40 por ciento de todos los cánceres en menores de 15 años.
- **Contaminación del aire, asma y otras enfermedades respiratorias:** Un estudio realizado por la UAM en niños y niñas de el Distrito Federal menores de un año reveló que por cada 10 micras por metro cúbico en el aire

respirado, se registró un incremento de 6.3 por ciento en la mortalidad en ese segmento de la población. Para el Distrito Federal, las causas de mortalidad infantil por enfermedades respiratorias tienen que ver por un lado con la pobreza, marginación, desnutrición y falta de acceso a los servicios de salud, así como con la exposición a altos contaminantes. Ambos elementos combinados resultan un grave peligro para la salud infantil.

3. DERECHO A LA EDUCACIÓN

Los Artículos 28 y 29 de la CDN representan una doble dimensión del significado del derecho a la educación: por un lado, el Artículo 28 se refiere a la obligación del Estado de asegurar la enseñanza universal desde el nivel básico hasta el nivel superior; se trata así del derecho a la enseñanza. Por otro lado, el Artículo 29, se refiere a la calidad de la enseñanza, al desarrollo de capacidades y aptitudes ante la vida, es decir, el derecho a aprender.

El DF registra una situación peculiar en el ámbito de la educación, a diferencia del resto de las entidades del país, los servicios educativos de la capital son administrados por la federación. Esta situación dificulta el diseño de modelos educativos apropiados a las diversas realidades del DF. Es en este sentido fundamental iniciar las reformas necesarias, tales como la descentralización educativa, para avanzar con mayor contundencia en el cumplimiento del derecho a la educación de las niñas y los niños capitalinos. Así mismo, cabe señalar que con fecha del 2 de febrero del año en curso, se creó la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF)⁵¹.

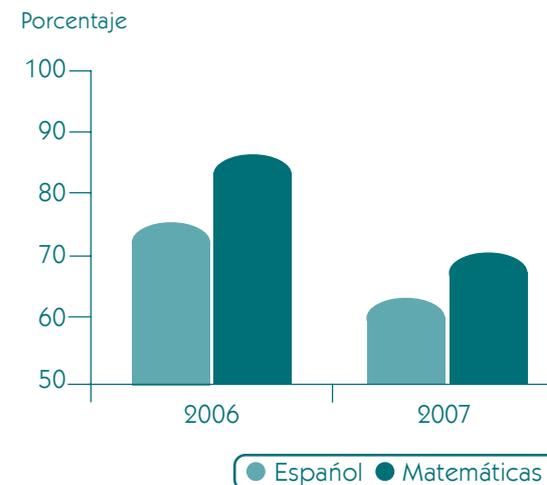
En el caso de educación preescolar, el DF al igual que el resto del país, se ve afectado por la reforma de 2002 a los Artículos 3 y 31 Constitucional, que hace obligatorio el acceso al nivel preescolar para niños y niñas. De manera tal que para el ciclo 2007-2008,

todos los niños y niñas que ingresaron al primer grado de primaria, teóricamente debieron acreditar tres años de preescolar. Desafortunadamente, la reforma antes mencionada, no contempló la asignación de recursos públicos suficientes para garantizar el acceso a este servicio, lo cual puede provocar medidas discriminatorias que incluso nieguen el acceso a la educación primaria⁵² de niños y niñas. Si bien las autoridades educativas del DF han realizado convenios con centros de educación preescolar comunitaria para facultarles como proveedores de este servicio, esto aún no se refleja en los datos. Los datos más recientes del ciclo escolar 2005-2006 muestran que el Distrito Federal es la 8ª entidad en el país con mayor atención de educación preescolar a la población de 3 años de edad; revelan además un incremento en la misma de casi 4 puntos porcentuales respecto del ciclo anterior. Aún así, 58 por ciento de la población de 3 años de edad no cuenta con acceso a este nivel de educación en la entidad⁵³.

En cuanto a la cobertura a nivel primaria, el DF es una de las entidades con mayores índices frente al resto del país. Es también la entidad con mayor probabilidad de que un niño o una niña en edad normativa estricta, complete el ciclo escolar de primaria que contempla de primero a sexto grado. No obstante, esto significa que 17 por ciento de niños y niñas que se inscriben a primer año de primaria corren el riesgo de no completar su ciclo en el tiempo esperado⁵⁴.

Dos situaciones en particular ayudan a entender que en el DF es necesario avanzar en el mejoramiento de la calidad educativa. Por un lado, poco más de 80 por ciento de los y las estudiantes de 6º grado de primaria, y de manera similar en nivel secundaria, presentaron un logro insuficiente o elemental en el examen de español de la prueba ENLACE 2006; esta situación fue más grave de acuerdo a los resultados de la misma prueba en el caso de matemáticas, ya que 85.8 por ciento de las y los estudiantes de 6º de primaria, y 95 por ciento de 3º de secundaria,

Porcentaje de alumnos en sexto año de primaria general con logro insuficiente o elemental en examen de matemáticas o español aplicado para la Evaluación Nacional del Logro Académico de Centros Escolares en el DF, 2006-2007



Fuente: RDIM, estimaciones a partir de "La Infancia Cuenta en México, 2007"

mostraron un logro insuficiente o elemental⁵⁵. Los datos anteriores se agravan cuando observamos los altos porcentajes de escuelas en el DF que no cuentan con condiciones materiales adecuadas (como son infraestructura, mobiliario y equipo). Para el caso de las primarias, más de 83 por ciento de escuelas muestran importantes carencias, mientras que poco más de 87 por ciento en nivel secundaria muestra esta problemática⁵⁶.

La deserción escolar es uno de los principales problemas de la exclusión educativa en el DF. Aunque el sistema ha mostrado cada vez mayor capacidad de retener a las/os niñas de 5 a 11 años en el ámbito escolar, la deserción empieza a incrementarse a partir de los 12 años de edad, que coincide con el inicio de la secundaria⁵⁷. Cerca de la mitad de quienes desertan, son niñas y niños que habiéndose inscrito a la escuela secundaria al inicio del ciclo, abandonaron los cursos; esta “deserción” tiene una incidencia especialmente elevada en el grupo de 12 a 14 años, alcanzando 65 por ciento⁵⁸.

La exclusión de la infancia con discapacidad en el ámbito educativo refleja otras condiciones de exclusión de este grupo en la sociedad en general. *“En el DF, de la población infantil excluida de la escuela, un porcentaje importante está constituido por niñas y niños con alguna discapacidad. Si la inasistencia a la escuela alcanza a 4.1 por ciento de los niños (de 5 a 9 años de edad) de la Ciudad de México, entre quienes tienen una discapacidad éste porcentaje asciende al 23.3 por ciento [...] Si los niños que no asisten a la escuela constituyen el 23.5 por ciento, en el caso de las niñas la exclusión alcanza al 27.6 por ciento. Entre quienes sí asisten a la escuela, el 33 por ciento lo hacen en centros de educación especial y el 67 por ciento están incorporados a escuelas para todos”*⁵⁹. Respecto a la oferta educativa para niñas y niños con discapacidad en el DF, puede decirse que no existe un plan de transición entre grados y niveles educativos que apoye a los niñas y niños en su trayectoria escolar. Así mismo,

se carece de comunicación y sincronía en la planeación de los servicios, por lo que la trayectoria educativa está desfasada con respecto a la capacitación laboral, dificultando la integración exitosa⁶⁰.

En el Distrito Federal, la población de 0 a 17 años que vive en un hogar donde alguna persona habla una o más lenguas indígenas es de 113,397⁶¹, representando 4.5 por ciento del total de la población menor de 17 años. De acuerdo al INEGI, en el DF hay un total de 3044 niñas y niños de 5 a 9 años hablantes de lengua indígenas, de los cuales 8.2 por ciento no asiste a la escuela, y un total de 3943 niñas y niños entre 10 a 14 años, de los cuales 17.6 por ciento tampoco asiste a la escuela⁶². En general, los niveles de escolaridad de la población indígena en el DF son menores que la media para la entidad. Esto se relaciona a dos fenómenos vinculados entre sí: en primera instancia, la migración de familias del medio rural a la ciudad provoca un desfase en el nivel educativo de las niñas y los niños. Así mismo, para los indígenas urbanos ya establecidos en el DF, la exclusión educativa se vincula con el enfoque y calidad de los programas, así como con la capacitación del docente, siendo que en ocasiones las escuelas se convierten en espacios de discriminación para niñas y niños hablantes de lenguas indígenas. La exclusión en el acceso a la educación de los niños hablantes de lenguas indígenas se redujo significativamente entre 2000 y 2005, pasando de 21.7 por ciento a 12.4 por ciento. Las niñas son, sin embargo, quienes en el rango de edad de 10 y 14 años, sufren mayormente la discriminación, ya que 19 por ciento de ellas está fuera de la escuela, en comparación con 12 por ciento que registran los niños⁶³.

4. DERECHOS A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

ENTORNO LIBRE DE VIOLENCIA Y MALTRATO

El Artículo 19 de la CDN garantiza el derecho de niñas y niños a ser protegidos en contra de toda forma de violencia, obligando al estado mexicano a adoptar todas las medidas necesarias para la protección de este derecho. Por violencia se entiende todo abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.

El Artículo 5 de la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el DF recoge el derecho a una vida libre de violencia y abarca diversas figuras establecidas en la Convención; mientras que los Artículos 48 y 49 de este ordenamiento establecen medidas específicas para niñas y niños víctimas del maltrato. Otros ordenamientos, como la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, coadyuvan al marco legal de protección de este derecho. No obstante estos avances, los problemas que se plantean en la sección relacionada con el marco jurídico vigente en el DF provocan tanto la reproducción de la dinámica de violencia, como la re-victimización de niñas y niños que han sido ya víctimas de delitos.

Las recomendaciones más recientes del CRC a nuestro país en el tema de violencia destacan, por un lado la importancia del tratamiento y rehabilitación con el fin de evitar y combatir el abuso y maltrato de la infancia dentro de la escuela, familia y sociedad general; y por otro, la necesidad de reforzar los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso de niñas y niños con objeto de dar a éstos un rápido acceso a la justicia. Sin embargo, en el DF no existe un sistema apropiado para conocer los tipos y niveles de violencia ejercida contra la infancia; tampoco se cuenta con mecanismos para concentrar los diferentes reportes generados desde diversas instancias de gobierno en los ámbitos delegacional, local y federal.

No existen estudios suficientes, ni información sistemática que nos pueda dar cuenta de las diversas formas y niveles de violencia que enfrentan niños y niñas en el DF. Si bien el Programa de Atención del Maltrato Infantil⁶⁴ ha permitido el registro de casos y la recopilación de estadísticas relacionadas con sus servicios, no se cuenta con un informe que permita conocer a detalle el impacto de sus acciones. El subregistro en el número real de casos de maltrato infantil denunciados se puede relacionar a una dinámica de deficiencias como⁶⁵:

- Complicados mecanismos de procuración de justicia.
- El tiempo extenuante en el que ocurre el proceso de denuncia.
- La falta de personal capacitado para la atención a víctimas.
- La falta de credibilidad del niño y la niña que es golpeado o maltratado.
- Miedos a represalias y en la mayoría de los casos;
- Una cultura educativa que tolera prácticas de maltrato con el propósito de educar a los niños.

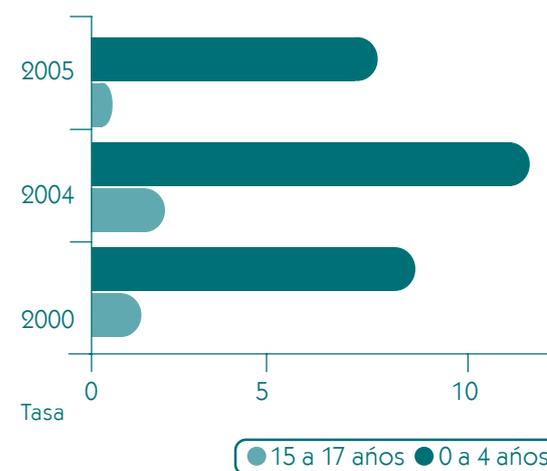
El entorno violento en el que vive la infancia en el DF, puede inferirse de los resultados de la IV Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana que en 2006 realizó el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI), donde se concluye que 7 de cada 10 personas se sienten inseguras, proporción que se eleva a 9 de cada 10 en el Distrito Federal. La violencia contra niñas y niños se ejerce en diferentes contextos tales como la familia, la escuela y la comunidad.

- **Violencia en la familia.** De acuerdo a la Dirección General de Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL, durante 2006 se recibió un total de 657 llamadas de niñas (52.5%) y niños (47.4%) que denunciaron

situaciones de abuso y maltrato. Las delegaciones que reportaron mayor maltrato fueron: en primer lugar, Iztapalapa (120 casos); en segundo, Gustavo A. Madero (63 casos); y en tercer lugar, Coyoacán (60 casos). En sentido contrario, las delegaciones con menos registros fueron Milpa Alta (2 casos), y Miguel Hidalgo (8 casos). El tipo de maltrato más recurrente del total registrado fue el psicofísico con 86.8 por ciento; el padre o la madre fue la persona generadora de la violencia en 76.5 por ciento de los casos reportados, seguido de 6.8 por ciento de personas con otro parentesco. De acuerdo a esta misma dependencia, en lo que va del primer semestre del 2007 se han registrado 894 llamadas, lo que representa un incremento de 37 por ciento respecto al año anterior.

- **Violencia en la escuela.** A partir de diversos estudios realizados en secundarias en el Distrito Federal, puede observarse que 30 por ciento de los alumnos reconoce haber recibido y dado golpes frecuentemente; 13 por ciento de los golpes recibidos fue por parte de algún maestro. 23 por ciento de los entrevistados afirma haber sido víctima de violencia en la escuela; 36 por ciento es reprendido por pelear con sus compañeros; 12 por ciento indica haber recibido caricias no deseadas, de los cuales 2 por ciento señala que éstas fueron de parte de algún maestro. Por otro lado, 13 por ciento señala haber visto un arma en su escuela (56% de éstos mencionaron armas de fuego) y 3 por ciento dijo haber llevado un arma a la escuela⁶⁶. Otro estudio revela que 100 por ciento de los entrevistados de una muestra de secundarias en el DF mencionaron que existe el maltrato dentro de las escuelas; 39 por ciento menciona burlas y apodos; 32 por ciento golpes y abusos, y 16 por ciento ataques⁶⁷.

Tasa de mortalidad infantil por homicidio en el DF, 2000 a 2005



Fuente: RDIM, estimaciones a partir de "La Infancia Cuenta en México, 2007"

“El Comité recomienda que el Estado Parte vele por que los niños víctimas de la trata y los que han sido sometidos a la explotación sexual y económicos sean tratados como víctimas y se enjuicie a los autores”¹¹⁵

- **Violencia en la comunidad.** El estudio sobre violencia de la ONU⁶⁸ muestra que, especialmente para adolescentes de alrededor de 15 años, el entorno comunitario es donde se registran altos niveles de violencia entre jóvenes. Datos disponibles indican que, en muchas partes del mundo, las tasas de homicidio entre jóvenes de 15 a 17 años son al menos tres veces mayores que entre los de 10 y 14 años. El aumento de la violencia en jóvenes de más de 15 años se produce incluso en regiones con bajas tasas generales de homicidio, e indica que es fundamental adoptar medidas para prevenir la violencia. Los estudios sobre la violencia física no mortífera revelan que por cada homicidio cometido por jóvenes, hay unas 20 a 40 víctimas de violencia juvenil no mortífera que requieren tratamiento en el hospital. Al igual que con los homicidios, las tasas de victimización violenta no mortal son superiores en los adolescentes que en las adolescentes. Para la entidad, la tasa de mortalidad para el grupo de 15 a 17 años, fue de 50 en 2004, mostrando un incremento de 10 puntos respecto a 2000 y ubicando a la entidad entre los niveles más altos en este indicador.
- **Suicidio.** Otros datos muestran que para el DF la tasa de mortalidad de población de 10 a 14 años por suicidio incrementó en 0.5 entre 2000 y 2004; para la población de 15 a 17 años, la tasa de mortalidad por suicidio fue de 2.6, registrando un decremento de 2.9 en el mismo periodo. Cabe destacar que el suicidio afecta mayormente a niños que a niñas⁶⁹.

EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL INFANTIL⁷⁰.

La ESCI es una de las peores formas de violencia contra niñas y niños, es una violación fundamental de los derechos de la infancia que implica el abuso sexual por parte del adulto con fines de lucro y explotación.

La explotación de niños y niñas continúa siendo en nuestro país una actividad sumamente lucrativa; es conocido que en el DF hay diversos focos rojos donde ésta se manifiesta. Se estima que en el DF, al igual que el resto del país, tan solo 20 por ciento de los delitos cometidos se denuncian. De éstos, tan solo 4 por ciento resultan en la detención de un presunto responsable⁷¹. A pesar de que en el protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños/as, prostitución infantil y utilización de niños/as en la pornografía queda claramente establecida la obligación del Estado para garantizar la protección a víctimas, los ministerios públicos del DF no cuentan con procedimientos para hacer operativa dicha obligación.

NO DISCRIMINACIÓN, INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN INFANTIL

La discriminación que viven niños y niñas se traduce en las formas con las que tomadores de decisión, instituciones públicas y privadas, la escuela, la familia y la comunidad se relacionan con ellos y ellas. Las políticas públicas carecen de un enfoque de los derechos de la infancia, sobre todo cuando se trata de la opinión y participación de niñas y niños en los temas que les afectan. Un ejemplo de ello es que en la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México⁷², no se consideró a niños y niñas para conocer su percepción y puntos de vista respecto a la discriminación.

Algunos ejemplos preocupantes sobre la discriminación que sufre la infancia en la elaboración y aplicación de políticas públicas de la ciudad pueden observarse en la creciente criminalización de la infancia que se traduce en medidas como las que se señalan a continuación:

- **Operativos mochila y antidoping:** promovidas por las autoridades capitalinas, las educativas, y padres y madres de familia, estas medidas pretenden controlar el consumo de

drogas y la tenencia de armas entre los y las estudiantes. En el DF, el programa empezó a implementarse desde 2002, sin considerar que las medidas son coercitivas y no son efectivas en la prevención del uso de drogas y armas. La aplicación de estas acciones vulnera los siguientes derechos contenidos en la CDN: Art. 2, derecho a la no discriminación; Art. 12, derecho a decidir sobre los asuntos que los afectan; y, Art. 16, derecho a la intimidad, respeto y dignidad. A pesar de los pronunciamientos de la sociedad civil en contra de estas medidas, las autoridades anunciaron la ampliación del mismo a 10 delegaciones de la ciudad.

- **Infancia callejera y las políticas de limpieza social.** A partir del 1 de agosto de 2006, las acciones de limpieza social contra la infancia se cobijan bajo la Ley de Cultura Cívica. Son ya varios los casos documentados, donde bajo el pretexto de “rescate” de espacios públicos, las autoridades han violentado a estas poblaciones. Aunado a esto, la reforma al Párrafo 3° del Artículo 492 del Código Civil del DF, realizada por la Asamblea Legislativa, considera en “*situación en desamparo*” a niños y niñas que se encuentren en la vía pública, bien vivan, trabajen o acompañen a sus familiares en ella; resulta preocupante que estas medidas, tales como el programa “Hijas e hijos de la ciudad”, se conviertan en un instrumento más de la institucionalización de la limpieza social en contra de la infancia del DF.

Frente al contexto de discriminación expuesto, es fundamental rescatar el principio de Participación Infantil. Mismo que está contenido en los derechos consignados en la CDN, y que se centra en el reconocimiento de la infancia como sujeto pleno de derechos garantizando que su opinión sea escuchada,

respetada y tomada en cuenta en todos los asuntos que le conciernan. La Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF incluye el tema de la participación infantil, sin embargo, los alcances de ésta presentan limitaciones en los mecanismos contemplados para su ejercicio⁷³. Es por ello necesario reformar el Artículo 44, mismo que deberá incorporar mecanismos que garanticen la creación de estructuras apropiadas para fomentar la participación infantil desde la comunidad, la escuela, y la familia. De igual forma, estos mecanismos deben incorporarse en las instancias públicas que desarrollan políticas y programas que afectan la vida de los niños y niñas desde un profundo respeto a los derechos de la infancia.

“El Comité recomienda que el Estado Parte adopte medidas para prevenir la violencia contra los niños en situación de calle, y proteger sus derechos”¹¹⁵

ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFANCIA

ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFANCIA

“El Comité recomienda que el Estado Parte intensifique sus esfuerzos por aumentar considerablemente, tanto en valores nominales como reales, la parte del presupuesto asignada a la realización de los derechos del niño ‘hasta el máximo de los recursos’ que disponga”¹¹⁵

La Institución encargada de responder a los diferentes problemas que afectan los derechos de la infancia es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), sin embargo, se trata de una institución obsoleta creada desde un enfoque asistencial, que mira a la infancia sólo como apéndice de la familia y que, en el mejor de los casos, reduce su campo de acción a lo que denomina “poblaciones vulnerables”.

Por otro lado, la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal establece en su Artículo 25, la creación de un Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. Hoy en día, la instancia depende del DIF y presenta funciones limitadas en el diseño y coordinación de políticas públicas, debido a que carece de un marco jurídico y presupuesto apropiado. De igual forma, no hay un seguimiento al monitoreo y evaluación de las políticas públicas para el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño.

A pesar de que la población de niñas, niños y adolescentes sigue siendo mayoritaria, en el DF se carece de una institución cuyo cometido sea específicamente la protección de sus derechos y la articulación de las políticas públicas intersectoriales. Esta situación, agudiza las deficiencias en varios ámbitos⁷⁴ de la política pública referida a la infancia. Entre otras cabe señalar:

- La persistencia de fragmentación e incoherencia de las leyes y otros instrumentos jurídicos y administrativos frente al marco convencional.

- La débil articulación de las políticas públicas y la carencia de evaluaciones del impacto de las mismas en la vida de la infancia.
- Los confusos procedimientos de tutela y custodia de niñas y niños.
- La deficiente procuración de justicia para niños y niñas.
- La escasez de investigaciones sobre la situación de la infancia en la ciudad y sus delegaciones.

COORDINACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Respecto a la coordinación y mejoramiento de las políticas públicas para garantizar los derechos de la infancia, cabe señalar que las observaciones del CRC han sido reiterativas en este sentido, indicando en las mismas dos mecanismos fundamentales de coordinación y mejoramiento:

- Los planes o programas de acción (dependiendo del tipo de planificación administrativa) para garantizar los derechos, como la estrategia general que conceda a niñas y niños la más alta prioridad⁷⁵. El CRC pone especial atención al proceso de aplicación de estos programas y a la asignación presupuestaria para su realización, enfatizando la importancia de definir con claridad la proporción del presupuesto utilizada para garantizar cada uno de los derechos (como salud, educación, etc.). Desafortunadamente, la Ley de Derechos de

las Niñas y Niños en el DF no recupera la disposición establecida en la misma ley de carácter federal; misma que en su Artículo 7 obliga al Ejecutivo a crear un programa para cumplir con la misma. Esta situación fomenta la desarticulación en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas⁷⁶. Lo anterior provoca que en su informe anual, el Jefe del Ejecutivo del DF no rinda cuentas sobre los avances en el cumplimiento de la ley en una forma articulada.

- Los órganos de coordinación. Las funciones de algunos órganos resultan insuficientes en el objetivo de cumplir con una protección integral de los derechos de infancia de manera eficaz entre las diversas instancias locales y delegacionales.

la ONU⁷⁸, ya que se carece de un órgano especializado que reciba, procese y divulgue el estado general de los derechos de la infancia en la entidad⁷⁹.

“Al Comité le preocupa que los datos disponibles no permitan analizar de una forma amplia y sistemática la situación de los derechos de los niños en el Estado Parte”¹¹⁵

INFORMACIÓN PARA EL MONITOREO DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA:

En el tema de información para el monitoreo de los derechos de la infancia es de destacar que existe un sistema inadecuado en diversos niveles. El CRC señaló en las recomendaciones de 2006 a México su preocupación, ya que los datos disponibles no permiten analizar de una forma amplia y sistemática la situación de los derechos de los y las niñas, ya que no se desglosan sistemáticamente por estado y municipio, por lo que es difícil concebir y abordar las disparidades regionales. También manifestó su *“preocupación ante la falta de datos actualizados y desglosados sobre el número y la situación geográfica de los niños y niñas que no asisten a la escuela, los niños y niñas de 6 a 14 años que trabajan, los casos de violencia y abuso, víctimas de explotación sexual comercial, víctimas de trata, los niños y niñas privados de libertad, los niños y niñas migrantes e indígenas y quienes no fueron inscritos después de nacer”*⁷⁷. En el DF prevalece la situación descrita por el Comité de

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA NIÑOS Y NIÑAS EN EL DF

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA NIÑOS Y NIÑAS EN EL DF

“El Comité recomienda establecer estándares mínimos de calificación profesional así como capacitación para los individuos que trabajen en instituciones de cuidado para la infancia, sistemas alternativos, la policía e instituciones penales juveniles, incluyendo la condición de que no tengan antecedentes previos de violencia”¹¹⁸

A pesar de la existencia de un marco jurídico inspirado en nociones derivadas de la CDN, un análisis más detallado muestra que en el DF se carece de mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad que permitan hacer valer los derechos de la infancia. Para el Instituto Interamericano del Niño, el sistema de protección judicial es una de las partes fundamentales de un sistema integral de protección de los derechos del niño⁸⁰, donde debe existir una separación entre los campos de acción de la protección social (desjudicializando las causas o situaciones sociales que afectan a niños y niñas⁸¹) respecto de la protección judicial, para que ésta sea utilizada sólo a fin de dirimir los conflictos de naturaleza jurídica.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA NIÑOS Y NIÑAS VÍCTIMAS DE LA VULNERACIÓN A SUS DERECHOS

El Artículo 39 de la CDN aporta los elementos necesarios para perfilar la administración de justicia para niños y niñas víctimas cuyos derechos han sido vulnerados. Éste determina como medidas apropiadas la recuperación física, psicológica y la reintegración social de todos los niños y niñas víctimas en un ambiente que fomente la salud, el respeto a sí mismo y la dignidad. Los Artículos 16, 17, 19, 32, 34, 35 y 39 de este Tratado también son fundamentales para garantizar la justicia a niños y niñas en todos los casos previstos en los mismos artículos, así como la sanción a los responsables. Los Protocolos Facultativos de la Convención establecen medidas específicas que forman parte de la jurisprudencia internacional necesaria para el diseño de los sistemas de administración de justicia. Desafortunadamente, la Ley de Derechos de las Niñas

y Niños en el DF adolece de las medidas y principios necesarios para normar la procuración de justicia para estos casos, lo cual se traduce en situaciones que hacen aún más vulnerables a quienes han sufrido ya la vulneración de sus derechos.

El diagnóstico sobre la administración de justicia para niños y niñas víctimas debería incluir el análisis de al menos tres componentes:

- 1. Análisis del marco jurídico vigente** para tipificar los delitos que se cometen en contra de niñas y niños, así como sancionar a los perpetradores de los mismos. En esta materia se encuentra el marco relacionado con abuso sexual, trata de personas, explotación sexual comercial de niñas y niños, violencia en contra de la infancia (incluyendo tratos inhumanos, crueles y degradantes como el castigo corporal y el maltrato psicológico), entre otros. En este sentido el DF, ha tenido importantes avances en beneficio de los derechos de la infancia, como son la creación de las leyes de asistencia y prevención de violencia intrafamiliar, de atención y apoyo a las víctimas del delito y de derechos de las niñas y niños en el DF. Además, el Código Penal del DF sanciona el tráfico, la sustracción, la violación, el abuso y hostigamiento sexual a niños y niñas, y aumenta las penas cuando se trata de personas menores de 12 años de edad. El mismo código sanciona diversas formas de trata y explotación, como es el caso de la pornografía que incluye a la infancia, el turismo sexual y el lenocinio. Por su parte el Código Civil incluye figuras como el

respeto mutuo que debe privar entre padres, madres e hijos (y no el respeto unilateral de unos respecto de otros). De igual forma, el código sanciona la explotación laboral. Diversos son los delitos que se encuentran señalados en la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el DF.

No obstante a estos avances, el marco vigente presenta diversos problemas:

- No se han armonizado las reformas a los códigos de procedimientos penales y contra la delincuencia organizada en materia de Explotación Sexual Comercial y de Trata de personas. Ambas fueron realizadas en 2007 y brindan un marco más detallado y apropiado respecto de estos delitos comparadas con las contempladas en la legislación señalada para el DF. La falta de armonización entre el marco local y federal puede fomentar además, una inadecuada procuración de justicia.
- En una cantidad importante de leyes y códigos, prevalecen formas propias de la doctrina tutelar que se mezclan con el enfoque derivado de la CDN: por ejemplo, el Código Civil admite en su Artículo 423 el derecho de corrección de padres, madres o tutores hacia niños y niñas, mismo que refuerza una concepción contraria a la dignidad del niño o niña. Éste, considera al niño o niña como personas con una tendencia natural a la equivocación, por lo que se justifican actitudes autoritarias y violentas en su contra. Otro ejemplo, son las leyes de violencia intrafamiliar y de atención a víctimas del delito, mismas que cuentan con escasas normas y disposiciones que tomen en cuenta las características y particularidades de niñas y niños; lo anterior los coloca en situaciones de especial vulnerabilidad.

- Las reformas pocas veces se realizan de manera integral por lo que se fomenta la permanencia de figuras previas a la Convención; tales como el tratamiento que se da a niñas y niños como inferiores e incapaces, frente al marco federal, que brinda una mejor consideración hacia niños y niñas dándoles un trato de personas y tipificando los delitos cometidos contra su dignidad, y no contra la moral.

2. Análisis de los procesos penales vigentes

para garantizar un adecuado acceso, procuración de justicia y restitución de los derechos de niños y niñas víctimas de los delitos. Para la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI), en el año 2000 se registraron importantes avances en materia de derechos de las víctimas u ofendidos dentro del Artículo 20 Constitucional, como son el derecho a ser informados del proceso penal, a tener asesoría jurídica, a ofrecer pruebas, a recibir atención médica y psicológica, a la reparación del daño y, en el caso de la infancia, a no carearse con el inculpado cuando se trate de delitos de violación y secuestro⁸². Sin embargo, para esta organización a pesar de estas reformas existiría una inequidad procesal (anotada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño de 2002) entre el niño o niña víctima y la persona adulta acusada del delito, ya que la infancia “se enfrenta al proceso penal en su carácter de víctima casi en las mismas circunstancias que un adulto, ya que no existen marcos jurídicos nacionales e internacionales que permitan dar un trato diferenciado razonable”⁸³. La ODI señala que la desigualdad vivida por la infancia tiene que ver con: **1)** aspectos como un lenguaje jurídico que le es inaccesible e incomprensible, **2)** un trato como infractor a niñas y niños en lugar que

“El Comité insta al Estado Parte a que adopte las medidas necesarias para armonizar las leyes federales y estatales con la Convención y las normas internacionales pertinentes, a fin de asegurar su aplicación efectiva”¹¹⁵

“El Comité estima que todos los Estados necesitan una institución de derechos humanos independiente encargada de promover y proteger los derechos del niño. Lo que interesa principalmente al Comité es que la institución, cualquiera sea su forma, pueda vigilar, promover y proteger los derechos del niño con independencia y eficacia”¹¹⁶

como víctimas, **3)** un desconocimiento e insensibilidad de los procesos y características propias del pensamiento y la conducta infantil, por parte de quienes participan en los procesos judiciales que se manifiestan en plazos, criterios y formas de integración de las pruebas, **4)** la toma de declaraciones infantiles que son inadecuadas para garantizar sus derechos, **5)** las carentes, insuficientes o inadecuadas medidas de protección a niños y niñas víctimas, sus familiares o testigos. Éstas y muchas otras situaciones llevan a que en las prácticas judiciales los derechos de las personas adultas se protejan por encima de los derechos de los niños, y vulneren con mayor gravedad a las niñas. Es por ello que la ODI ha enfatizado la necesidad de reformas procesales, sobre todo en el marco del Código de Procedimientos Penales para el DF.

3. Análisis de los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para proteger y defender con eficiencia los derechos de la infancia. Los tres paquetes de recomendaciones y observaciones del CRC (1994, 1999 y 2006) han hecho énfasis en las diversas deficiencias de los órganos encargados de defender y coadyuvar en la defensa jurídica de los derechos de la infancia. En particular, dicho Comité ha advertido de la carencia de autonomía, limitadas funciones y presupuesto de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, como son conocidas las oficinas de las instancias de DIF estatal o local que brindan servicios de asesoría jurídica a niños o niñas. En el DF apenas en la administración pasada se anunció la creación de la procuraduría en el DIF-DF, no obstante, no existe a la fecha información disponible sobre la continuidad de esta instancia. En la presente administración capitalina, estas funciones se realizan dentro de la dirección de Asuntos Jurídicos, que

presentan los problemas anteriormente señalados; además, al tratarse de un órgano administrativo dentro de una dependencia pública, no tiene acción jurisdiccional ni no jurisdiccional, por lo que es poco común que actúe ante violaciones a los derechos de la infancia, sobre todo cuando son cometidas por la propia autoridad.

Por otro lado, en el contexto de lo previsto por la Segunda Observación General (2002) del CRC, relativa a “*El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*”, la Comisión de Derechos Humanos del DF ha avanzado de manera importante con la creación de una 4ª visitaduría que atiende en particular quejas relacionadas con los derechos de la infancia. Pese a lo anterior, prevalecen deficiencias que son propias de su naturaleza jurídica y que deben ser consideradas por el legislativo del DF para fortalecer su papel en la defensa y promoción de los derechos de la infancia. Este aspecto es importante debido a que para el Comité: “*Si bien tanto los adultos como los niños necesitan instituciones nacionales independientes para proteger sus derechos humanos, existen motivos adicionales para velar por que se preste especial atención al ejercicio de los derechos humanos de los niños. Estos motivos comprenden el hecho de que el estado de desarrollo de los niños los hace particularmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos; rara vez se tienen en cuenta sus opiniones; la mayoría de los niños no tienen voto y no pueden asumir un papel significativo en el proceso político que determina la respuesta de los gobiernos ante el tema de los derechos humanos; los niños tropiezan con dificultades considerables para recurrir al sistema judicial a fin de que se protejan sus derechos o pedir reparación por las violaciones de sus derechos; y el acceso de los niños a las organizaciones que pueden proteger sus derechos en general es limitado*”⁸⁴. Estas deficiencias se relacionan con:

- La legislación que regula la visitaduría no comprende disposiciones que enuncien las funciones, facultades y obligaciones concretas con respecto a la infancia, relacionadas con la CDN y sus Protocolos Facultativos⁸⁵.
- No se cuenta con las facultades necesarias para escuchar las quejas directas de parte de niños y niñas⁸⁶.
- Se carece de jurisdiccionalidad necesaria para prestar apoyo a niños y niñas que acuden a los tribunales de justicia. Particularmente en facultad de: **a)** someter en nombre propio los casos de problemas que afectan a la infancia; y **b)** intervenir en las causas judiciales para informar al tribunal sobre las cuestiones de derechos humanos que intervienen en ellas⁸⁷.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL⁸⁸

Durante 2005, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) recibió 228 quejas de niñas, niños o jóvenes de entre 13 y 20 años. Éstas se refieren a señalamientos a la autoridad, tales como detenciones arbitrarias o uso indebido de la fuerza. Las autoridades más reportadas fueron elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del DF (SSP), de la Policía Judicial (PGJDF) y de la Fiscalía Central de Investigación para Menores. Durante el periodo comprendido de enero a junio de 2007, la CDHDF registró 186 quejas presuntamente violatorias a derechos humanos y calificadas como violación a los derechos de la infancia.

El 12 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que establece la obligación de crear leyes, instituciones y órganos requeridos para la puesta en marcha de nuevos sistemas de atención a jóvenes en conflicto con la ley para la Federación y los estados, incluido el Distrito Federal.

El próximo 1 de enero de 2008 entrará en vigor la nueva Ley de Justicia para Adolescentes del DF, aprobada por el pleno de la Asamblea Legislativa del la misma entidad. Esta ley contempla la creación de un sistema de justicia penal para adolescentes de entre 14 y 18 años de edad. También establece que la privación de la libertad para los adolescentes se aplicará como último recurso, siempre y cuando la infracción sea grave, ya que la intención de fondo es que el joven acusado de algún ilícito cumpla su pena en libertad. Así mismo, se considera la aplicación de juicios orales, aunque esta medida entrará en vigor hasta enero de 2009⁸⁹, e incorpora el término *debido proceso*, lo que podría marcar una tendencia positiva hacia procesos judiciales más justos. Puede decirse que esta reforma cumple en general con diversas normas y disposiciones internacionales de justicia juvenil⁹⁰.

No obstante a estos importantes avances en la ley, existen algunas deficiencias en particular; éstas, si bien no la demeritan, deberán someterse a evaluación apropiada a fin de que después de un determinado periodo de su aplicación, se pondere el punto en el que será necesario el perfeccionamiento de la misma⁹¹:

- El Artículo 31 sobre el proceso oral de la ley presenta un problema relacionado con el difícil balance entre una justicia expedita y las necesidades para resguardar la afectación al adolescente. Debido a que en este apartado se establecen términos inviables para construir un adecuado acervo probatorio, necesario tanto para una defensa apropiada del adolescente procesado como para la construcción suficiente de pruebas por parte de la víctima, se imposibilita el desahogo de periciales en la forma requerida. Lo cual es aún más complicado cuando la víctima es una persona menor de edad.
- La obligatoriedad de que el padre o madre estén presentes durante diferentes

momentos del proceso (Art. 11 Fracc. 16 y 17), puede no ser adecuado para el o la adolescente, a quien se le imputa determinada conducta sancionada por la ley. Si bien los padres y madres de familia son parte importante y deben estar informados permanentemente del proceso, es necesario garantizar también el derecho del o la adolescente a la privacidad; misma que les permita sentirse seguros, y la presencia de los padres y madres puede resultar un obstáculo a ello. Se trata aquí de considerar el derecho de las/os adolescentes a ser consultados, de manera que una persona de su confianza pueda acompañar el proceso sin que sea necesariamente su padre o madre en todos los casos.

- Relacionado a las penas y medidas cautelares, es preocupante que la ley deja márgenes de discrecionalidad poco apropiados. La ley aprobada establece formas cercanas al marco de la doctrina tutelar al permitir que el juzgador tome el carácter de figura sustitutiva de un padre (en este caso, un “buen padre” que sabe lo que es mejor para sus hijos). Derivado de ello, las sanciones a los y las adolescentes rebasan el derecho, por ejemplo en el caso de prohibir el establecimiento de relaciones con otras personas. Una doctrina garantista, que es la que en esencia inspira esta ley, debe circunscribirse al ámbito del derecho para evitar el ejercicio de medidas tutelares y extrajudiciales; es por ello que las medidas educativas deben estar relacionadas con el marco de derechos de la infancia⁹².

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN REFERIDA A INFANCIA

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN REFERIDA A INFANCIA

“El Comité recomienda que el Estado Parte considere la posibilidad de enmendar las leyes federales y estatales de protección, a fin de fortalecer y mejorar los mecanismos de vigilancia para la aplicación de la Convención”¹¹⁵

La I Legislatura de la Asamblea aprobó, el 21 de diciembre de 1999, la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal, promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2000⁹³. Esta ley ha sido registrada como una de las primeras en su tipo, siendo el DF la segunda entidad del país en legislar en la materia⁹⁴. La ley del DF es además contemporánea a la reforma y adición del Artículo 4 constitucional⁹⁵, y precedió a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁹⁶, de carácter federal. Su trascendencia se entiende además en el contexto nacional e internacional, ya que el CRC, en sus observaciones de 1994, 1999, y más recientemente en 2006, ha insistido en la necesidad de fortalecer el proceso de reformas legislativas que tanto en el plano nacional, como en el local, afecten el cumplimiento de los derechos de la infancia.

Podemos destacar avances de esta Ley, tales como la inclusión de los principios rectores de la CDN⁹⁷; ésta asigna obligaciones centrales de las diversas instituciones de gobierno y establece la creación de dos figuras importantes: por un lado, el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, que promueve una red de atención integrada por instituciones públicas y organizaciones sociales para el caso de niñas y niños que viven o trabajan en la calle, y por otro, se incluye un capítulo sobre participación infantil.

Sin embargo, estas bondades se ponen en cuestión cuando realizamos un análisis más detallado de contenidos y mecanismos contemplados en la Ley, las carencias señaladas son parte de las razones por

las que la vida de niños y niñas del Distrito Federal poco parece haber cambiado.

Una de las tareas pendientes de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal es la de realizar reformas legales que se encuentren dentro de la competencia del Gobierno del Distrito Federal, que permitan armonizar y dar efectividad a las leyes referentes a la infancia⁹⁸. Eliminando así antiguas prácticas proteccionistas, especialmente en los temas como el derecho civil, familiar, penal y laboral.

AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA INFANCIA EN EL DF

AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA INFANCIA EN EL DF

Políticas Públicas e Instituciones para Infancia en el DF

I. Fomentar la coordinación y mejoramiento de las políticas públicas para garantizar los derechos de la infancia. Es necesario crear un Sistema de Protección de los Derechos de la Infancia a nivel de la entidad. Entendido éste como una instancia que coordine políticas y recursos dirigidos a la promoción y cumplimiento de los derechos de la infancia. El sistema deberá contener:

I. Un Instituto de los Derechos de la Infancia en el Distrito Federal. Un organismo que debería desarrollar funciones que superen las carencias señaladas para el caso del Consejo⁹⁹. En base a éstas, el instituto debería tener las siguientes funciones:

a. Coordinar la acción interinstitucional e intersectorial en la formulación de políticas, y la ejecución de los programas para la atención, defensa y promoción de los derechos de la infancia en el Distrito Federal, en particular, mediante el diseño del programa de los derechos de la infancia en el Distrito Federal.

b. Fomentar la participación coordinada y sistemática de los sectores público, social y privado en lo concerniente a niños, niñas y adolescentes.

c. Formular estrategias que fomenten una cultura de buen trato y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito de competencia.

d. Supervisar el cumplimiento de la presente Ley, así como de los demás derechos reconocidos a la infancia, tanto en el ámbito federal como en el internacional¹⁰⁰.

II. Una defensoría de los derechos de la infancia, que como organismo público autónomo, tenga como objeto la protección y defensa socio-jurídica de los derechos de niños y niñas establecidos por esta ley y otras disposiciones locales, federales y tratados internacionales. Se observa la necesidad de establecer la legitimación activa¹⁰¹ para promover y coadyuvar en todo proceso de protección infantil, a toda persona física o jurídica, incluido el niño o niña, para obtener una protección integral de sus derechos, y así dotar de herramientas jurídicas a las asociaciones e instituciones que promueven y trabajan en la protección de la infancia.

III. Un sistema de información para el monitoreo de los derechos de la infancia; este órgano especializado deberá recibir, procesar y divulgar el estado general de los derechos de la infancia en la entidad¹⁰². Este sistema de información sistemática resulta fundamental para la evaluación de los planes, proyectos y políticas públicas dirigidas a la

“El Comité alienta al Estado Parte a que elabore programas para impartir capacitación sistemática y constante sobre los derechos humanos, incluidos los derechos de los niños, todas las personas que trabajan para y con los niños, y especialmente a los propios niños”¹¹⁵

infancia, ya que vendría a fortalecer los mecanismos de monitoreo efectivos¹⁰³ para lograr el conocimiento del ejercicio de los derechos de la infancia en el DF.

SISTEMA DE JUSTICIA

2. El sistema judicial para niñas y niños involucra principalmente a los tribunales y juzgados, por lo que debe contar con dos componentes especializados¹⁰⁴:

- I. Una administración de justicia para niños y niñas víctimas, cuyos derechos han sido vulnerados (niños/as que han sufrido maltratos graves, abuso sexual, explotación, etc.), que cuando amerite justificadamente la intervención de tribunales o juzgados, buscará la reparación de los derechos violados, intervendrá tanto en la decisión respecto a la situación del niño/a, como en las medidas a definir en relación a los autores del daño.
- II. Una administración de justicia encargada de la responsabilidad penal de adolescentes, que regule la situación de aquellos jóvenes que entran en conflicto con la ley. En estos casos, y habiéndose respetado el debido proceso garantista, podrán aplicarse medidas cuya finalidad deberá ser eminentemente socio-educativa, que les ayude a asumir el daño causado a derechos de terceros, preparándolos para integrarse en forma libre y responsable a la convivencia ciudadana.

REFORMAS LEGISLATIVAS

3. Promover en el seno de la Asamblea Legislativa un paquete de reformas a la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF que fortalezcan los mecanismos para hacer realidad los derechos establecidos, pero también para incluir otros que

no han sido contemplados aún en este instrumento jurídico. El paquete de reformas deberá atender también a otras leyes vinculadas, como son la relacionada con la administración de justicia para niños en conflicto con la ley, la Ley General de Educación, y la Ley General de Salud.

- I. Estas reformas deben realizarse mediante una amplia participación de diversos organismos de sociedad civil, así como de niñas, niños y adolescentes.
 - II. El Gobierno del Distrito Federal debe estar obligado a presentar un plan de largo plazo para el cumplimiento de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF, así como de informar anualmente sobre los avances en el cumplimiento de dicho plan.
 - III. Es necesario que en la elaboración del presupuesto anual se consideren las necesidades relacionadas con el plan sugerido anteriormente.
4. Fomentar la armonización de leyes a los instrumentos internacionales; en este sentido se recomienda:
- I. Acentuar en la legislación el cambio de las instituciones de control de la infancia (patria potestad, tutela, guarda, adopción) a instituciones de cuidado, en base a la función de protección en beneficio de los derechos de la infancia.
 - II. El establecimiento de las condiciones y requisitos por los que niñas y niños podrán ejercer sus derechos, en las diversas leyes.
 - III. La reglamentación de la protección de los derechos humanos y humanitarios de la infancia y sus reformas conducentes¹⁰⁵.
 - IV. La ruptura con el modelo clásico de Estado de minoridad¹⁰⁶ del Derecho Civil.

V. El establecimiento de límites de edad variables que coincidan con la capacidad del niño y niña.

VI. Reformar la legislación procesal a fin de garantizar el acceso a la justicia por parte de niños y niñas.

5. Con relación a la aplicabilidad¹⁰⁷ de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, se destaca la necesidad de incorporar:

- I. Mecanismos de aplicación efectiva.
- II. La designación de partidas presupuestarias o porcentaje del presupuesto del DF asignado a garantizar los derechos¹⁰⁸.
- III. La distribución de responsabilidad entre los distintos niveles de gobierno.
- IV. La evaluación de la eficacia de las políticas públicas, planes y proyectos emprendidos a favor de la infancia.
- V. La participación social e infantil.
- VI. Un acceso efectivo a la justicia por parte de la infancia.

6. Sobre el principio de participación infantil en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF, en su Artículo 44 avanza al reconocer algunas de las dimensiones de la participación infantil (opinar, expresarse, ser escuchadas e incluso organizarse, aspectos contemplados en el Párrafo 1° del Artículo 12 de la CDN), aunque de forma meramente enunciativa¹⁰⁹. Desafortunadamente, este marco jurídico reduce drásticamente estos derechos políticos de la infancia al no incluir las normas y disposiciones garantizadas en Párrafo 2° del mismo Artículo: ser escuchados en todo lo que les afecte. Este grave vacío facilita que la mayoría de los esfuerzos que se realizan desde las entidades públicas vean en la participación

infantil un mero ejercicio de expresión y un medio de educación cívica de utilidad para la formación de niñas y niños. Así mismo, esta forma de entender la participación infantil fomenta que las instituciones no se vean obligadas a realizar las adecuaciones necesarias para garantizar que las opiniones infantiles afecten las decisiones que sobre ellos y ellas se toman¹⁰. En ese sentido, el CRC manifestó su preocupación debido a *“la persistencia de ciertas actitudes tradicionales en el Estado Parte que, entre otras cosas, limitan el derecho de los niños a participar y a expresar sus opiniones. Observa con preocupación las escasas posibilidades que tienen los niños de participar y expresarse en los procesos de toma de decisiones que los afectan, especialmente en las escuelas y comunidades”*. Así las cosas, el mismo Comité recomienda a México que *“examine periódicamente hasta qué punto los niños participan en la formulación y evaluación de leyes y políticas que los afectan, tanto en el plano nacional como en el local, y evalúe en qué medida se tienen en cuenta las opiniones de los niños, incluso su repercusión en las políticas y los programas pertinentes”*¹¹.

DERECHO A LA VIDA, SUPERVIVENCIA Y DESARROLLO

EXPLOTACIÓN LABORAL

7. Fortalecer los sistemas estadísticos a nivel local para determinar los niveles y formas de trabajo infantil que prevalecen en el DF, sobre todo de aquellas menos visibles, como es el caso del trabajo doméstico infantil. Es necesario también conducir investigaciones para orientar las acciones hacia la infancia trabajadora.
8. Coordinar políticas, planes y acciones para el desarrollo de estrategias que prevengan la explotación laboral de niños y niñas y garanticen

el disfrute pleno de los derechos de quienes forman parte de este sector. En particular, deben promoverse programas de desarrollo económico en las áreas en alta marginación y desigualdad, así como de subsidios y generación de ingresos para las familias de niños y niñas trabajadores.

9. Analizar los tipos de trabajo más nocivos para el desarrollo de niños y niñas como parte de una estrategia más amplia y urgente. Esto con el fin de desarrollar programas para reducir la incorporación de niños y niñas a este tipo de labores, como el trabajo infantil nocturno o el trabajo doméstico infantil no remunerado.
10. Desarrollar programas de protección integral para la infancia trabajadora que, entre otras cosas, permita su incorporación y aprovechamiento a sistemas educativos, de salud y seguridad centrados en las características de la población, como una estrategia para reducir riesgos, daños y niveles de explotación laboral.
11. Capacitar e informar a maestros, educadores y personal dedicado a la formación de las y los niños, a fin de reducir la discriminación en contra de la población infantil trabajadora y coadyuvar en la protección contra la explotación laboral.
12. Fomentar la participación organizada de niños y niñas trabajadores en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas como forma de autoprotección y búsqueda de mejores condiciones de vida.
13. Evitar las acciones que criminalicen o limiten los derechos de niñas y niños trabajadores, así como de sus familias.

“1 de cada 10 niños y niñas de 12 a 17 años que trabajan en el DF, lo hacen más de 48 horas semanales”¹⁴

“El Estado Parte debe garantizar el acceso de las y los adolescentes a la información que sea esencial para su salud y desarrollo, y la posibilidad de que participen en las decisiones que afectan a su salud”¹¹⁷

DERECHO A LA SALUD:

Salud ambiental infantil

14. Ampliar los sistemas de medición de los contaminantes ambientales a un enfoque específico sobre el impacto que causan en la salud de niños y niñas. Sobre todo de aquellos que no se incluyen actualmente en el monitoreo ambiental que desarrolla la Secretaría del Medio Ambiente del DF, tales como la contaminación visual, auditiva y de campos electromagnéticos. Así mismo, la creación de un sistema de información permitirá la recopilación de datos e indicadores que den sustento a la elaboración de políticas adecuadas para atender a la población infantil víctima de riesgos ambientales y desastres, ya sea naturales o provocados por el ser humano.
15. Desarrollar mecanismos de articulación entre diversas autoridades y secretarías del DF, con el objetivo de reducir los agentes contaminantes, sobre todo en las comunidades más vulnerables, como las expuestas a sustancias tóxicas.
16. Ampliar la regulación de emisiones de diversos contaminantes generados por empresas y sectores que tengan especial afectación en niños y niñas.
17. Implementar acciones comunitarias en temas de educación y salud ambiental para prevenir a las poblaciones de los riesgos que pueden causar la exposición a estos contaminantes.
18. Destinar los recursos necesarios para que las comunidades más vulnerables, cuenten con servicios de agua potable, drenaje y servicios de salud pública.
19. Desarrollar acciones para proteger a poblaciones infantiles que habitan o transitan en las zonas de mayor riesgo ambiental, como es el

caso de las que habitan o trabajan en basureros y zonas de desechos, así como a niños trabajadores o en situación de calle, entre otras.

20. Fomentar modelos alternativos de mejoramiento ambiental.

SALUD ADOLESCENTE

21. Fomentar los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar cobertura y calidad en la atención a la salud adolescente.
22. Fortalecer los programas de información y atención especializada en temas de salud sexual y reproductiva.
23. Fomentar la capacitación y sensibilización de los servidores públicos en el campo de salud para que brinden atención adecuada a las y los adolescentes del DF.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

24. Desde que fue aprobada la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF, resulta grave la omisión de los aspectos normativos del Artículo 28 de la CDN. Este Artículo hubiese aportado herramientas jurídicas para que las políticas públicas den un tratamiento adecuado al concepto de educación como derecho de la infancia. El Manual de Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño¹¹², señala algunas de las implicaciones derivadas de este artículo¹¹³ para la política pública:
 - I. Orientar las asignaciones presupuestarias hacia un aumento gradual de los créditos dedicados a la educación y a una mejora progresiva de la calidad de la educación.
 - II. Asegurar que las políticas educativas promuevan el incremento en calidad y cobertura del sistema educativo.

- III. Adoptar medidas, tales como la gratuidad, para asegurar que todos los niños y niñas de la ciudad cuenten con las mismas oportunidades educativas.
- IV. Adoptar medidas efectivas para fomentar la asistencia y evitar la deserción escolar en niños y niñas altamente discriminados.
- V. Homologar la edad legal de finalización de la enseñanza obligatoria con la edad de admisión al empleo y adoptar medidas para que ésta no sea inferior a los 15 años.
- VI. Garantizar el acceso de todos los niños a la enseñanza media y superior.
- VII. Adoptar medidas necesarias para asegurar se transite entre la concepción y práctica de disciplina escolar por la de motivación, orientación y responsabilidad, de manera que sean compatibles con la dignidad del niño y la niña en cuanto a ser humano, fomentando que la escuela sea un espacio sin violencia donde se desarrollan.

DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

VIOLENCIA Y MALTRATO

- 25. Desarrollar estudios especializados y sistemáticos sobre las dimensiones y formas de violencia en contra de la infancia, que permita contar con datos desagregados a nivel delegacional, por colonia y sexo, a fin de fomentar políticas públicas focalizadas.
- 26. Designar a una instancia para lograr una coordinación de alto nivel entre las diversas dependencias públicas y organizaciones de sociedad civil; que permitan reducir y prevenir los niveles de violencia en contra de la infancia a través de un programa interinstitucional.

- 27. Favorecer la creación de entornos adecuados para la crianza y educación sin violencia a través de la atención a los factores estructurales que la generan: pobreza, exclusión y discriminación por razones de edad y género.
- 28. Promover medidas legales para prohibir todo tipo de violencia hacia las y los niños, incluyendo el castigo físico y otro tipo de trato inhumano o degradante.
- 29. Elaborar políticas eficientes para prevenir el abuso y maltrato a los niños, así como la adecuada rehabilitación de las víctimas.
- 30. Ampliar y diversificar campañas para modificar las pautas y prácticas culturales que favorecen la violencia hacia la infancia en la familia, la escuela y la comunidad.
- 31. Establecer programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación, para evitar y combatir el abuso y maltrato de la niñez dentro de la escuela, familia y sociedad en general.
- 32. Reforzar los procedimientos y mecanismos para tramitar las denuncias de abuso de niños con objeto de darles un rápido y apropiado acceso a la justicia.
- 33. Ampliar y fortalecer programas de asistencia apropiada y expedita para familiares, maestros y otros adultos que puedan ser potenciales abusadores.
- 34. Estimular la participación de la sociedad civil en el desarrollo de programas para prevenir y atender la violencia a partir de metodologías apropiadas.

EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL INFANTIL

- 35. Incrementar la eficiencia de los procedimientos judiciales en casos de explotación sexual comercial infantil, garantizando la adecuada protección y atención a las víctimas.

- 36. Desarrollar un programa integral de protección a víctimas de la explotación sexual comercial infantil. Mismo que debe contemplar al menos:
 - I. Personal capacitado en la materia.
 - II. Espacios físicos que eviten todo contacto, auditivo y visual con presuntos agresores y garanticen que la víctima pueda hacer su declaración con privacidad y confidencialidad.
 - III. Recursos para garantizar la asistencia psicológica y económica a la víctima, incluyendo espacios residenciales seguros de ser necesario.
 - IV. Mecanismos para denunciar irregularidades en el proceso.
 - V. Medios que garanticen que la víctima sea informada de sus derechos a un programa integral de protección.
 - VI. Estrictos controles en contra de cualquier acto de corrupción por parte de las autoridades que tengan contacto con las víctimas.
- 37. Desarrollar investigaciones especializadas en la materia. Es preciso hacer uso de técnicas de criminología moderna y formar estrategias de investigación integral y especializada en zonas específicas de la ciudad. Es necesario, además, que se desarrollen programas especializados de investigación policíaca en la materia de explotación infantil. Un programa de investigación debe contemplar al menos:
 - II. Formación de un grupo de agentes judiciales especializados en la materia.
 - II. Concentración de casos sobre prostitución infantil, aún cuando éstos no reúnan por sí mismos información suficiente para consolidar un proceso judicial, como insumo a las investigaciones.

“El Comité recomienda al Estado Parte que examine periódicamente hasta qué punto los niños participan en la formulación de leyes y políticas que los afectan, tanto en el plan nacional como en el local, y evalúe en qué medida se tienen en cuenta las opiniones de los niños, incluso su repercusión en las políticas y programas pertinentes”¹¹⁵

- III. Mecanismos eficientes para la denuncia ciudadana anónima que aporte información relevante.
- IV. Articulación con autoridades administrativas para la regulación y supervisión de giros negros y otras posibles fuentes de prostitución infantil.
- V. Estrictos controles en contra de cualquier acto de corrupción por parte de las autoridades participantes.
- VI. Vinculación con programas de detección y protección a víctimas.

DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

INFANCIA ALTAMENTE DISCRIMINADA

- 38. Destinar, mediante esquemas de movilización de recursos públicos, privados y sociales, fondos de mayor calidad y permanencia que permitan garantizar una efectiva calidad de los servicios que prestan las organizaciones sociales que trabajan con infancia que padece situaciones de especial discriminación.
- 39. Tomar medidas eficaces para garantizar el acceso a los servicios básicos de salud, con prioridad a niños y niñas indígenas y con discapacidades.
- 40. Empezar nuevos servicios de educación y asistencia para niños, niñas y adolescentes indígenas urbanos, que sean respetuosos y valoren su cultura.
- 41. Desarrollar programas permanentes de prevención en problemáticas sociales específicas, como violencia, drogadicción, explotación sexual comercial y trabajo infantil, especialmente entre poblaciones migrantes.

PARTICIPACIÓN INFANTIL

- 42. Promover mecanismos de participación infantil desde los niveles escolar y hasta los delegacionales que promuevan procesos infantiles de toma de decisión en los asuntos que los afectan. En estos procesos se deberán evitar aquellas acciones en donde niñas y niños son utilizados para avalar decisiones en donde su opinión no ha sido tomada en cuenta, para lo cual es necesario fortalecer las capacidades de las y los adultos para promover la participación infantil.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL, (2006); “Panorama Social de América Latina 2006”.
- CONAPO, (2004); “Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003”. México.
- CONAPO, (2005); “La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México”. México.
- CONAPO, (2005); “Índices de Marginación Urbana por Municipio 2005”. México.
- Dirección de Atención a los Pueblos Indígenas del Distrito Federal, GDF, (2002), “Situación de la Niñez Indígena en el Distrito Federal”.
- Dirección General de Servicio Público de Localización Telefónico, LOCATEL. GDF.
- Hodgkin, R & Meter N. (2001), “El Manual de Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño”. UNICEF. Ginebra.
- Griesbach, M. (2006). “El Niño Víctima del Delito”. Oficina de Defensoría de los Derechos de Infancia. México.
- Griesbach, M. (coord.). (2007), “Instrumento para orientar el diseño legislativo en materia de justicia juvenil” Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, CIDE, Fondo Canadá. México.
- Instituto Interamericano del Niño, (2003), “Sistema Nacional de Infancia y Adolescencia”.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, (2005), “II Censo de Población y Vivienda”. México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2004); “Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional”. México.
- Instituto Nacional de Salud Pública, (2006), “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición”. México.
- Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia y la Red por los Derechos de la Infancia en México, “V. Propuestas Legislativas en materia de derechos de la infancia”, en Centro de Derechos Humanos Fray Fco. de Vitoria “Agenda Pública Ciudadana de derechos Humanos”. México.
- PLAN & Save the Children & Visión Mundial & UNICEF & Internacional DNI, (2006) “La violencia contra niños, niñas y adolescentes”. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, (2003); “Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos de la infancia en el Distrito Federal”. Un análisis desde la Convención de los Derechos del Niño”. México.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, (2004); “Infancias Mexicanas, Rostros de la Desigualdad: Informe Alternativo al Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas.” México.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, (2006); “La Infancia Cuenta en México 2006”. México.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, (2007); “La Infancia Cuenta en México 2007”. México.
- Secretaría de Desarrollo Social y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, (2005), “Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México”. México.
- Secretaría de Educación Pública & Instituto Nacional de Juventud, (2000), “Encuesta Nacional de Juventud 2000”. México.
- Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, GDF, (2003); “Inventario de Áreas Verdes en el Distrito Federal”.
- Tello, N y Garza C. (2005), “Investigación Escuela Segura y Diagnóstico Escolar. Estudios de Opinión y Participación Social A.C. 2002-2005”. Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol. 10. Núm. 27. Oct-Dic. México.
- UNICEF, (2005). “Estado Mundial de la Infancia 2005”.
- UNICEF & GDF & DIF-DF, (2002); “Niños, niñas y jóvenes trabajadores en el DF”. México.
- UNICEF & GDF, (2006); “El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal”. México.
- UNICEF, Estudio cualitativo “Deserción en Secundarias del Distrito Federal, Problemas de Derechos Humanos México”. México.
- UNICEF, GDF, (2006); “Las exclusiones de la educación básica y media superior en el DF”. México.
- UNICEF & SERAJ & CDHDF, Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa A.C., Observatorio Ciudadano, GEM, (2006), “Propuestas de política pública para la inclusión educativa en el Distrito Federal Todos los niños y las niñas en la escuela en el Distrito Federal”. México.

CONSULTA ELECTRÓNICA

- Asamblea General de Naciones Unidas; (1989), “Convención de los Derechos del Niño”. En http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_textocdn.pdf
- Asamblea General de Naciones Unidas; (2000), “Protocolo facultativo de la Convención sobre los

- Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía”. Resolución A/RES/54/263. En http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/dopchild_sp.htm
- Asamblea General de Naciones Unidas; (2000), “Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados”. Resolución A/RES/54/263. En http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/protocolchild_sp.htm
 - Comité de los Derechos del Niño de la ONU. (2006) “Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas respecto al III Informe de México sobre Niñez”. En http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_informe_CRC.C.MEX.CO.3.pdf
 - Asamblea General de Naciones Unidas; (2002), “Un Mundo Apropiado para los niños”. Documento derivado de la Sesión Especial de la ONU sobre Infancia. En <http://www.unicef.org/spanish/specialsession/wffc/index.html>
 - Asamblea General de Naciones Unidas; (1999) “Convenio 182 Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil”
 - Asamblea General de Naciones Unidas; (2000) “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. En <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>.
 - Asamblea Legislativa del Distrito Federal; (2000); “Ley de los Derechos de las Niñas y los niños en el Distrito Federal”. En http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_textoleyDF.pdf
 - IEPALA. “Derechos de la infancia: origen y evolución histórica”, en http://www.iepala.es/curso_ddhh/ddhh1328.htm
 - Gaceta Oficial del Distrito Federal del 6 de febrero de 2007. http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero07_06_27.pdf
 - Natale, Paola Di Salvadores, Ana Silvia Adscripta y Najle, Yamile Eugenia (2003). Mediación con jóvenes infractores a la Ley penal. http://www.carlosparma.com.ar/pdfs/cp_d_pg_25.pdf
 - Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. Informe PROVAC del Sector Salud DF. <http://www.salud.df.gob.mx:88/sspdf/modules/tinycontent/index.php?id=41>

¹ De acuerdo al Instituto de Estudios para América Latina y África, a lo largo de la historia, la infancia ha sido objeto de absoluto sometimiento. La soberanía absoluta y el poder ilimitado del padre se extendió hasta la edad contemporánea. Se recorrió un largo camino para reconocer a la infancia como un ser dotado de personalidad psicológica propia, sujeto de derecho y por el cual es responsable toda la sociedad. (IEPALA, 2007).

² Para efectos de la Convención de los Derechos del Niño, a continuación mencionada, se entiende por niño o niña toda persona menor de dieciocho años de edad.

³ Esto es, tratar de ubicar a la infancia como un actor social a pesar del rol pasivo que en algunos momentos históricos se les ha pretendido asignar. Pero sobre todo, permite comprender no sólo los problemas de la infancia, sino también el conjunto de los problemas a los que se enfrenta la sociedad; por lo tanto, habría que abrir, además, espacios para el entendimiento de otras estructuras sociales como la del mundo adulto.

⁴ En adelante CDN.

⁵ El senado mexicano lo ratifica en 1990, y de acuerdo al Artículo 133, lo convierte en ley suprema.

⁶ La CDN abarca todo lo referente a los derechos humanos; reconoce derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y sociales de todas y todos los ciudadanos, y además establece derechos específicos para la población infantil y adolescente por su condición de desarrollo.

⁷ Los Principios rectores de la CDN buscan establecer a través de los derechos humanos los medios necesarios para permitir que todos los niños, niñas y jóvenes: desarrollen su pleno potencial humano; que sus opiniones sean tomadas en cuenta para la toma de decisiones, además de fortalecer su participación; favorecer la no discriminación y considerar en toda acción el interés superior de ellos y ellas.

⁸ Ambos fueron ratificados por el senado mexicano en el año 2002.

⁹ En adelante CRC (por sus siglas en inglés), es el mecanismo encargado de vigilar el cumplimiento de la CDN y los protocolos facultativos en los países que han ratificado dichos instrumentos. Actualmente el CRC está compuesto por 18 expertos internacionales.

¹⁰ Las recomendaciones derivadas de los informes al Comité son de observancia obligada tanto para las autoridades federales, como de los órganos de nivel estatal y municipal, incluido el Distrito Federal; las recomendaciones deben ser orientaciones para la construcción y aplicación de planes y políticas gubernamentales.

¹¹ RDIM, basado en estimaciones de; “La Infancia Cuenta en México 2006 y 2007”.

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

¹⁴ (UNICEF, 2005: 27).

¹⁵ (CONAPO, 2005: 39).

¹⁶ (CEPAL, 2006:88).

¹⁷ (CONAPO, 2005).

¹⁸ Al igual que las delegaciones Milpa Alta y Xochimilco.

¹⁹ Al igual que las delegaciones Benito Juárez o Miguel Hidalgo.

²⁰ (CONAPO, 2005).

²¹ El cual establece que el Estado protegerá a la infancia contra el desempeño de cualquier trabajo nocivo para su salud, educación o desarrollo y reglamentará las condiciones del mismo.

²² Ver CRC/C/MEX/CO/3 página 16.

²³ UNICEF. *Niños, niñas y jóvenes trabajadores en el DF.2002.*

²⁴ Op. cit.

²⁵ Ibid.

²⁶ Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal; se reforma el Artículo 939, primer Párrafo, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y se reforma el Artículo 5, Inciso b), Fracción V, de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal, presentado por el diputado Juan Ricardo García Hernández, de la coalición socialdemócrata. Aprobado el 31 de octubre de 2007 por la Asamblea Legislativa del DF.

²⁷ Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF. Ciudad de México, 31 de enero de 2000. En Gaceta Oficial del DF.

²⁸ Al respecto, el Comité señaló que continúa preocupado por el gran número de niños que no se benefician de la Seguridad Social, tal como los niños de padres desempleados o de trabajadores independientes. Comité de los Derechos del Niño de la ONU. CRC/C/MEX/CO/3. P54.

²⁹(UNICEF, 2006).

³⁰ Infecciones respiratorias agudas (IRAS).

³¹ RDIM, basado en estimaciones de “La Infancia Cuenta en México 2006”.

³² Acontecimientos ambientales y circunstancias como la causa de traumatismos, envenenamientos y otros efectos adversos.

³³ RDIM, basado en estimaciones de; “La Infancia Cuenta en México 2006”.

³⁴ Comité de los Derechos del Niño de la ONU. CRC/C/MEX/CO/3. P.48.

³⁵ De acuerdo 4º Censo Nacional de Talla 2004.

- ³⁶ (ENSANUT, 2006).
- ³⁷ RDIM, basado en estimaciones de; “La Infancia Cuenta en México 2006”.
- ³⁸ Comité de los Derechos del Niño de la ONU. CRC/C/MEX/CO/3. P.58.
- ³⁹ Inventario de Áreas Verdes en el Distrito Federal. Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, 2003, citado en RDIM (2004) “Infancias Mexicanas, Rostros de la Desigualdad”.
- ⁴⁰ Comité de los Derechos del Niño (2003). Observación general no. 4 La salud y desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención de los Derechos del Niño.
- ⁴¹ Comité de los Derechos del Niño de la ONU. CRC/C/MEX/CO/3. P.50.
- ⁴² (CONAPO, 2004).
- ⁴³ RDIM, basado en estimaciones de; “La Infancia Cuenta en México 2006”.
- ⁴⁴ Ídem.
- ⁴⁵ Ídem.
- ⁴⁶ (ENSALUD 2006:73).
- ⁴⁷ Dirección General de Salud Ambiental, (2002) “Primer diagnóstico nacional de salud ambiental y ocupacional”.
- ⁴⁸ (RDIM, 2003:66-71).
- ⁴⁹ (RDIM: 2006).
- ⁵⁰ (RDIM: 2007).
- ⁵¹ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de febrero de 2007. Ver en pagina http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero07_06_27.pdf
- ⁵² Un análisis más detallado de esta reforma y sus implicaciones puede encontrarse en “Educación un derecho de la infancia” en: (RDIM, 2004: 125- 144).
- ⁵³ (RDIM: 2007).
- ⁵⁴ *Op cit.* Datos en base a INEE, estimaciones a partir de Estadísticas Continuas de la DGPP/SEP 1999-2006.
- ⁵⁵ *Op. Cit.* Estimaciones propias a partir de los resultados del examen aplicado en la Evaluación Nacional Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), junio 2006.
- ⁵⁶ *Ibidem.* Datos con base a INEE, Panorama Educativo en México, 2004. México
- ⁵⁷ *Estudio cualitativo Deserción en Secundarias del Distrito Federal, Problemas de Derechos Humanos.* UNICEF. México.
- ⁵⁸ La Infancia Cuenta en México 2006. Datos en base a INEE, estimaciones a partir de Estadísticas Continuas de la DGPP/SEP 1999-2006. Red por los Derechos de la Infancia en México (2006).
- ⁵⁹ (UNICEF, 2006: 4- 5).
- ⁶⁰ (UNICEF, 2006: 35).
- ⁶¹ (RDIM: 2006).
- ⁶² INEGI: II Censo de Población y Vivienda, 2005.
- ⁶³ (UNICEF, 2006: 35).
- ⁶⁴ DIF- PREMAN Programa de Prevención al Maltrato Infantil del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia.
- ⁶⁵ (RDIM, 2003:49).
- ⁶⁶ (Tello & Garza, 2005).
- ⁶⁷ (UNICEF & CDHDF & Administración de Servicios Escolares del Distrito Federal, 2006).
- ⁶⁸ Estudio del Secretario General de la ONU sobre la Violencia contra los Niños. 2006.
- ⁶⁹ (ENSALUD, 2006).
- ⁷⁰ En adelante ESCI.
- ⁷¹ (RDIM, 2003:49).
- ⁷² (SEDESOL & Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación: 2005).
- ⁷³ Por ejemplo, en la Fracción II del Artículo 44 de ley citada, se plantea que niñas y niños opinen, analicen, y en general, puedan expresar su punto de vista y propuestas, de forma individual y colectiva, en todos aquellos asuntos de su interés. Si observamos el Artículo 12 de la Convención, notaremos que en éste se habla del derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que le afectan. Esta diferencia que podría parecer insignificante tiene, por el contrario, un sentido profundo: la capacidad de opinar incluso sobre las políticas públicas. Es decir, no se trata sólo de crear los espacios para que niñas y niños se expresen, sino también de permitir que esa opinión afecte las decisiones que sobre ellos y ellas se toman.
- ⁷⁴ Para un análisis más amplio de estas deficiencias y de la propuesta de un Instituto de los Derechos de la Infancia ver: “V. Propuestas Legislativas en materia de derechos de la infancia” elaborado por la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia y la Red por los Derechos de la Infancia en México.
- ⁷⁵ Confrontar el Párrafo 12 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano/ Junio 2006. Adicionalmente México se comprometió, en el marco de la Sesión Especial de la ONU sobre Infancia, realizada en 2002, de la siguiente forma: “*aumentaremos nuestra capacidad estadística a nivel nacional para reunir, analizar y desglosar los datos, por ejemplo, por sexo, edad y otros factores pertinentes que puedan ocasionar disparidades y apoyaremos una amplia gama de investigaciones centradas en los niños. Incrementaremos la cooperación internacional para apoyar los esfuerzos por aumentar la capacidad estadística y mejorar la capacidad de supervisión, evaluación y planificación de las comunidades*”. Ver, ONU. *Un Mundo Justo para la Infancia*. Párrafo 60.

⁷⁶ Dentro de las medidas acordadas por el gobierno mexicano en mayo de 2002, dentro de las metas de acción expresadas en el documento Un Mundo Apropiado para la Infancia, derivado de la Sesión Especial de la ONU sobre Infancia, se encuentra la siguiente: “*fortaleceremos nuestra planificación nacional y velaremos por que se cuente con la coordinación, los medios de ejecución y los recursos necesarios. Integramos los objetivos de este Plan de Acción en nuestras políticas gubernamentales nacionales, así como en los programas nacionales y subnacionales de desarrollo, las estrategias de erradicación de la pobreza, los enfoques multisectoriales y otros planes de desarrollo pertinentes, en cooperación con los agentes adecuados de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales que trabajan para los niños y con los niños, así como en cooperación con los niños de acuerdo con su edad y su madurez, y con sus familias*”.

⁷⁷ CRC/C/MEX/CO/3 (8 de junio de 2006) p.13.

⁷⁸ Por ejemplo, no existen estudios sistemáticos que permitan la comparación de la información y garanticen la calidad e independencia de la misma de poblaciones como las que viven y trabajan en la calle, explotadas sexualmente, trabajadores infantiles domésticos, migrantes, niños y niñas de origen indígena y, en general, de todas las poblaciones altamente discriminadas.

⁷⁹ El Consejo, además tiene funciones limitadas y sólo un papel consultivo, carece por tanto de facultades de coordinación de la acción pública.

⁸⁰ IIN (2003). Sistema Nacional de Infancia y Adolescencia.

⁸¹ La mezcla entre ambos sistemas sería propia de los basados en la doctrina tutelar o de situación irregular que tiene entre otras características – de acuerdo con Natale, Najde y Salvadores -la de otorgar *al Juez de Menores –caracterizado como padre y patrón- una*

competencia amplísima para intervenir en la vida de niños y adolescentes hasta 21 años, que quedaban bajo su órbita, no sólo cuando hubieren infringido leyes penales, sino también en el caso de que se considerase que éstos se encontraban en una “situación de riesgo moral o material”. Pudiendo disponer en forma amplia de los jóvenes, a través del instrumento de la tutela judicial, posibilitando incluso la institucionalización de los mismos por tiempo indeterminado. Este modelo considera al niño como un objeto de tutela, de intervención de profesionales, instituciones y políticas sociales mayoritariamente judiciales. Para estos autores los sistemas basados en dicha doctrina habría derivado en “La miseria de los programas de resocialización, el tratamiento indiferenciado de menores supuestamente abandonados y supuestamente delincuentes, y los miles de jóvenes confinados en instituciones penitenciarias”. (Di Salvadores, 2003).

⁸² (Griesbach, 2006).

⁸³ Op. Cit. P. 23.

⁸⁴ HRI/GEN/1/Rev.7 at 341. P. 5.

⁸⁵ Op. Cit. P. 8.

⁸⁶ Op. Cit. P. 8.

⁸⁷ Op. Cit. P. 9.

⁸⁸ (ODI, 2007).

⁸⁹ <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/81533.html>

⁹⁰ Nos referimos en particular a: Convención de los Derechos del Niño, las Normas de Beijing y la Declaración de Riyahd.

⁹¹ Estos puntos de análisis son basados en entrevista realizada por Gerardo Sauri a Margarita Griesbach, de la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI), el 7 de noviembre de 2007.

⁹² Para un análisis más profundo de este debate consultar (Griesbach, 2007).

⁹³ Sustentado en el Artículo 122 Constitucional que señala dentro las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la de legislar en las materias que expresamente le confiere.

⁹⁴ La primera que se registra es la Ley de los Derechos del Niño en el estado de Zacatecas, la cual entró en vigor el 7 de mayo de 1997.

⁹⁵ Esta iniciativa fue aprobada por el legislativo mexicano en diciembre de 1999, y promulgada el 6 de abril de 2000. Con lo cual se introduce la noción de los derechos de la infancia, se enuncian algunos de estos derechos, y se establecen ciertas obligaciones de parte del estado, la familia y la sociedad.

⁹⁶ Aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2000.

⁹⁷ Dentro de los cuales encontramos; el principio de No Discriminación Art. 2 (o igualdad); supervivencia y desarrollo contenido en el Art. 6; el interés superior del niño y el principio de participación contenido en el Art. 12. Incluso el del interés superior de la niñez, del cual se desprenden importantes compromisos para los órganos de gobierno local para garantizar los derechos de la infancia y que debieran reflejarse en acciones como la asignación de recursos públicos para programas sociales relacionados con niños y niñas, la atención a niñas y niños en servicios públicos, y la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con niñas y niños.

⁹⁸ Cfr. Observación 6 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano/ Junio 2006.

⁹⁹ El Consejo, al estar integrado por titulares de las áreas encargadas de diversas problemáticas de la infancia, podría resultar un medio idóneo de coordinación, de diseño de políticas públicas, de creación de programas de atención y de iniciativas legislativas, así como de evaluación y mejoramiento

de los programas realizados por la administración pública. La creación de un centro de información sobre la infancia en el DF que analice la situación de la infancia sería de utilidad en la evaluación de los proyectos de intervención y políticas públicas. Finalmente, podría también ser el órgano encargado de contacto con las entidades que abarcan la Zona Metropolitana a fin de realizar planes integrales de atención de la infancia de la ciudad.

¹⁰⁰ Confrontar al respecto las Observaciones 8 y 9 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano/ Junio 2006.

¹⁰¹ Especialmente dentro del Título 6° Capítulo único correspondiente a las acciones de protección (Art. 45 y 46) y en la Sección 2ª sobre las víctimas de maltrato (Art. 48 y 49).

¹⁰² El Consejo, además, tiene funciones limitadas y sólo un papel consultivo. Carece por tanto de facultades de coordinación de la acción pública.

¹⁰³ Debería vincularse el deber de información a la aplicación de todas aquellas medidas que incumban a la infancia (como grupo social) o al niño (como persona) y a la sociedad civil. Si no existe esta información, los procesos, planes, proyectos y actos jurídicos se verían viciados. En la Observación 18 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano/ Junio 2006 se menciona “a) Adopte medidas eficaces para difundir información sobre la Convención y su aplicación entre los niños y sus padres, la sociedad civil y todos los sectores y niveles del Gobierno, y procure que los medios de difusión participen activamente en esa labor”.

¹⁰⁴ IIN. Op. Cit. P. 18.

¹⁰⁵ Al menos deberían abarcar: el derecho a la vida, supervivencia y el desarrollo; a la Preservación de la identidad, Derecho a la libertad de expresión, Libertad de pensamiento, conciencia y religión; Derecho de Asociación y reunión; Derecho al honor, intimidad y

propia imagen; derecho a la Información; Derecho a la educación y legislación especial que proteja a la infancia en condiciones de marginación, vulneración o desventaja contempladas en la Convención sobre los Derechos de la Infancia.

¹⁰⁶ Que lleva al niño a un estado de desprotección y de incapacidad casi absoluta.

¹⁰⁷ Confrontar Observación 6 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano/ Junio 2006.

¹⁰⁸ Confrontar Observaciones 15 y 16 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano/ Junio 2006.

¹⁰⁹ Comparar, por ejemplo, el Párrafo II de la ley en comento del Distrito Federal que garantiza que niñas y niños “*opinen, analicen, y en general, puedan expresar su punto de vista y propuestas, de forma individual o colectiva, en todos aquellos asuntos de su interés*”; con la forma en que esto mismo se expresa en leyes como la de Sinaloa en su Artículo 36: “*Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ejercer sus capacidades de opinión, análisis, crítica y presentar propuestas en todos los ámbitos en los que viven, trátense de familia, escuela, sociedad o cualquier otro de su interés, sin más limitaciones que las que establezca la Constitución Federal y dicte el respeto de los derechos de terceros*”.

¹¹⁰ Diversas leyes estatales en materia de derechos de la infancia avanzan más en los procedimientos normativos para garantizar este derecho, por ejemplo la del Estado de Sinaloa, en su Artículo 38 establece “*El derecho de las niñas, niños y adolescentes a expresar opinión implica que se les tome su parecer respecto de los asuntos que los afecten y el contenido de las resoluciones que les conciernen, así como que se escuchen y tomen en cuenta sus opiniones y propuestas respecto a los asuntos de su familia o comunidad*”.

¹¹¹ Confrontar Observaciones 27 y 28 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano/ Junio 2006.

¹¹² (UNICEF, 2001).

¹¹³ Llama la atención que al igual que ha ocurrido en otras leyes de este tipo aprobadas anteriormente, se omita la mención al Artículo 28 de la CDN, que es el que más implicaciones significa para la asignación del gasto público y para las estructuras y programas encargados de la educación en el DF.

¹¹⁴ RDIM, estimaciones a partir de “La Infancia Cuenta en México 2007”.

¹¹⁵ Extracto de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a México. CRC/C/MEX/CO/3. Junio 2006.

¹¹⁶ Extracto de la Observación General no. 2 del Comité de los Derechos del Niño acerca del papel de las instituciones nacionales independientes en la promoción y Protección de los derechos de la infancia.

¹¹⁷ Extracto de la Recomendación General no. 4 del Comité de los Derechos del Niño acerca de la salud y el desarrollo de los adolescentes.

¹¹⁸ Conclusiones del Día de Debate General dedicado a la Violencia del Estado contra la Infancia. Septiembre 2000.

Este trabajo es posible gracias al apoyo y colaboración continua del Consejo Directivo de la Red por los Derechos de la Infancia en México: Acción Salud y Cultura, A.C.; Cátedra UNESCO en Derechos Humanos; Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Social, I.A.P; CIDES; Educación con el Niño Callejero, I.A.P. EDNICA; Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P; Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, ODI A.C.; Patronato Francisco Méndez, I.A.P; Red Democracia y Sexualidad, DEMYSEX; Ririki Intervención Social, S.C.; Visión Mundial de México; Melel Xojobal, A.C.; Espíritu que Danza, A.C.; Confederación Nacional Niños de México, A.C. CONANIMAC; Movimiento de Apoyo a Menores Abandonados, A.C. MAMA; Fundación Ayuda en Acción México; Protégeme, A.C.; Movimiento de Apoyo a Niños Trabajadores y de la Calle, A.C. MATRACA.