

# **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**



**Red por los Derechos de la Infancia en México**

**Ciudad de México, Noviembre de 2003.**

## **Ficha Técnica**

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

Es una producción de la Red por los Derechos de la Infancia en México.

Av. México-Coyoacán 350

Col. General Anaya

México DF.

C.P. 03340

Coordinación: Gerardo Sauri Suárez

Elaboración de la sección 1 y 2: Gerardo Sauri Suárez

Elaboración de la sección 3 problemas de especial preocupación: Andrea Márquez Guzmán

La sección datos sociodemográficos fue realizada por Catalina Palmer Arrache

El tema de Educación contó con la asesoría de Nashieli Ramírez de Ririki Intervención Social AC.

El tema de población callejera estuvo a cargo de Martín Pérez de El Caracol A.C.

El tema de infancia indígena fue elaborado con información aportada por Alicia Vargas de CIDES I.A.P.

Explotación Sexual Comercial estuvo a cargo de Margarita Griesbach, de la Oficina de Defensoría de los Derechos del Niño.

México DF noviembre de 2003.

El Proyecto de legislación y políticas públicas de la Red por los Derechos de la Infancia en México, del cual este trabajo es resultado, es financiado por la Fundación Para la Protección de la Niñez IAP.



Miembros del Consejo Directivo de la Red por los Derechos de la Infancia en México

Fundación para la Protección Niñez

EDIAC

CIDES

UCIEP

Programa Niños de la Calle

El Caracol

Visión Mundial

Conanimac

Reintegra

DEMYSEX

RIRIKI

MAMA AC

Marco A. López

Norma Negrete

Alicia Vargas

Fernando Viveros

Francisco Peña

Martín Pérez

Héctor Suárez

Luz Ma. Hernández

Francisco Castellanos

José Aguilar

Nashieli Ramírez

Rogelio Padilla

# Índice

---

---

## *Introducción 4*

---

---

### *1. Datos sociodemográficos sobre la infancia en el DF 7*

---

---

### *2. Situación de la legislación sobre derechos de la infancia y su impacto en las políticas públicas. 9*

Avances y limitaciones de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF 9

La Ley de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal desde la perspectiva de la  
Convención Internacional de los Derechos de la Niñez. 9

---

---

Los niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles 11

---

---

Niñas y niños en conflicto con la ley penal 12

---

---

De la exclusión a la reclusión. El debate sobre la reducción de la edad penal 15

---

---

La adolescencia ausente 21

---

---

Derecho a la Educación 23

---

---

El alcance de la participación infantil 25

---

---

La pobre noción sobre participación social 32

### *3. Problemas de especial preocupación 36*

3.1. Visión de la infancia como amenaza potencial 36

---

---

3.2. Situaciones de especial discriminación y desprotección 40

3.2.1 Violencia y maltrato 40

---

---

3.2.2. Explotación sexual comercial 43

---

---

3.3.3. Trabajo infantil 47

---

---

3.2.4. Población en situación de calle 51

---

---

3.2.5 Infancia indígena 54

---

---

3.2.6 Salud ambiental infantil 57

*Conclusiones y Recomendaciones: [62](#)*

## **Presentación**

La Red por los Derechos de la Infancia en México es una coalición de ONG's mexicanas que desarrollan programas a favor de la infancia que padece condiciones de especial discriminación y desigualdad.

A pesar de un amplio número de las organizaciones que conforman la Red y que realizan sus acciones dentro de la Ciudad de México, en los primeros años de existencia de este esfuerzo conjunto, se había dado prioridad a los temas relacionados con la agenda política nacional y en su relación con las agendas internacionales relacionadas con los derechos de la infancia.

En parte ello se debe a que en desde el año 2000 comenzó a cobrar fuerza la preparación del nuevo acuerdo mundial en materia de políticas públicas sobre la infancia para la primer década del nuevo siglo. Este acuerdo cobró vida en lo que fue la Sesión Especial de la ONU sobre Infancia en el 2002 que culminó con un nuevo Plan Internacional denominado *Un Mundo Apropiado para la Infancia*.

A finales de 2002, el gobierno federal mexicano presentó el Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia 2002-2010, en el marco de dar cumplimiento a las metas y objetivos adquiridos en la Sesión Especial.

Al igual que lo que ha ocurrido en otros acuerdos, los compromisos de este evento fueron poco conocidos por el grueso de la población, y en la elaboración del Programa Nacional de Acción no sólo fue escasa la participación ciudadana adulta e infantil, sino incluso de los gobiernos locales, cuyas políticas públicas han estado ajenas a las implicaciones de este tipo de acuerdos.

Como organismo promotor del cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de derechos de la infancia, la Red considera que es fundamental animar a los gobiernos locales a tomar como referencia los acuerdos y tratados internacionales que en materia de Derechos de la Infancia que ha adquirido el Estado Mexicano.

Este ánimo nos lleva a presentar este documento, como un ejercicio de análisis sobre la forma en que las políticas públicas y la legislación vigente en el Distrito Federal avanza en el cumplimiento de dichos tratados, principalmente la Convención de los Derechos del Niño que tiene vigencia en México desde 1990.

Agradecemos el interés de la Comisión de Derechos Humanos en el DF para apoyar la publicación y difusión de este documento.

Gerardo Sauri Suárez  
Director Ejecutivo  
Red por los Derechos de la Infancia en México  
Ciudad de México, 2003

## **Introducción**

En el presente documento analizamos la situación que guardan los derechos humanos de la infancia en el Distrito Federal desde la perspectiva de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), ratificada por el Senado de la República en 1990 y que, conforme a lo dispuesto en el Artículo 133 de nuestra Carta Magna le otorga el carácter de Ley Suprema de toda la Unión, por lo que las leyes y tratados de la Federación y de cada Estado deben de arreglarse a lo establecido en la dicho acuerdo internacional.

El Artículo 122 constitucional señala dentro las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la de legislar en las materias que expresamente le confiere. En tal sentido, la I Legislatura de la Asamblea Legislativa aprobó el 21 de diciembre de 1999 la *Ley de los Derechos de la Niñas y Niños en el Distrito Federal* que fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2000.

Esta ley ha sido registrada como la primera que en su tipo ha tratado de corresponder a los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en el marco de la Convención de los Derechos del Niño, ya que es contemporánea a la reforma y adición del artículo 4° Constitucional en esta materia (aprobadas el 13 de diciembre de 1999 y promulgadas el 6 de abril de 2000) y precedió a la *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2000) de carácter federal.

Analizar el grado en el que la *Ley de los Derechos de la Niñas y Niños en el Distrito Federal*, cumple con lo principios y disposiciones de la CDN tiene enorme relevancia en la medida de que el Comité de los Derechos del Niño de la ONU (Organismo en cargado de vigilar la aplicación de la CDN en los Estados Parte) se ha referido tanto en sus observaciones de 1994 como en las de 1999 a la necesidad de fortalecer el proceso de reformas legislativas que, tanto en el plano nacional como en el local, afectan el cumplimiento de los derechos de la infancia.

Dicho análisis es también relevante en la medida de que a partir del año 2000 otros Estados de la República han creado legislaciones relacionadas con la infancia y sus derechos y en muchos casos se toma como referente principal la ley del Distrito Federal.

Otro aspecto por el cual el análisis de la legislación tiene relevancia, se debe a que ello ayuda a superar una práctica que es común en diversos análisis sobre derechos humanos: el de prestar atención sólo a aquellas situaciones estrechamente relacionadas con el gobierno, dejando de lado la idea de que el Estado se compone también por otros actores, incluido el poder legislativo y que es la acción u omisión de cada uno de estos actores, lo que viola o garantiza el ejercicio de los derechos.

Por otra parte, la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo titular es el Jefe de Gobierno, tiene la obligación de cumplir y ejecutar las leyes y decretos expedidos por la Asamblea Legislativa y los que expida el Congreso de la Unión en relación al Distrito Federal, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia, en la línea de lo establecido de el Artículo 14 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*.

Entre otras cosas, la propia *Ley de los Derechos de la Niñas y Niños en el Distrito Federal* en su Artículo 17, obliga al Jefe de Gobierno a crear los mecanismos e instancias para el cumplimiento de la misma. En otras palabras, las políticas públicas en el Distrito Federal tendrían que cumplir con lo establecido tanto en la Ley citada como en la propia CDN.

Es por ello que en este análisis también haremos referencia a la manera en que las políticas del gobierno del Distrito Federal dan cumplimiento a los derechos de la infancia, bajo el supuesto sostenido por diversos organismos internacionales de que la calidad de un gobierno se mide en la capacidad de respetar y promover los derechos humanos, debido a que se considera que existe una relación directa entre su cumplimiento y el bienestar y participación ciudadanos.

Desde esta perspectiva, si bien buscamos poner especial atención a aquellos sectores que se encuentran en una situación de especial discriminación, misma que les impide el disfrute y ejercicio de una amplia gama de derechos, es necesario superar una deficiencia que suele prevalecer en la ejecución de políticas públicas orientadas a garantizarlos: la referencia en exclusiva a las situaciones que padecen los llamados “grupos vulnerables”, sin considerar que los derechos de la infancia son derechos de todos los niños y todas las niñas.

Con el propósito de superar esta pretensión reduccionista en el análisis de la situación de los derechos de la infancia, organizaremos dicho análisis en dos grandes apartados:

- Situación de la legislación sobre derechos de la infancia y su impacto en las políticas públicas, en donde nos centraremos principalmente en el análisis de la *ley de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal*.
- Problemas de especial preocupación; en donde se hará énfasis a algunos “focos rojos” que señalan violaciones de gran preocupación hacia los derechos de la infancia en la Ciudad de México.

La Red por los Derechos de la Infancia en México, como coalición de Organizaciones No Gubernamentales que trabajan a favor de niñas y niños en condiciones de especial discriminación, busca a través de este análisis animar a legisladores y responsables de la administración pública en el Distrito Federal a tomar la Convención de los Derechos del Niño como un referente fundamental para la organización de las políticas públicas dentro de un proceso dinámico que vaya más allá de los meros formalismos que no contribuyen a que niñas y niños conozcan, disfruten y ejerzan plenamente sus derechos.

## 1. Datos sociodemográficos sobre la infancia en el DF

Datos del Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y la Adolescencia (SISESIA), basados en las proyecciones del Consejo Nacional de Población muestran que en el 2002 el 31.6 % de los 8, 857, 833 habitantes del Distrito Federal se ubicaban entre los 0 y los 17 años de edad, esto es una población de 2, 799, 075 niños y jóvenes; mientras, a nivel nacional el porcentaje de población infantil y adolescente es de 38.2%. Se observa además que la tasa de crecimiento de población infantil y adolescente es de -1.0 en el D.F. y de -0.5 a nivel nacional, lo que habla de una pequeña reducción de la proporción de este grupo de edad dentro de la población total, tanto a nivel de toda la República como en la capital. Por otra parte, la tasa de fecundidad en la Ciudad de México para el 2002, se calcula en 1.8, mientras que la nacional es de 2.3. Esta leve diferencia se ha observado desde 1990, cuando la tasa de fecundidad en el D.F era de 2.4 y la nacional era de 3.3; lo que en parte explica las diferencias en el porcentaje de población infantil y adolescente. Sobre la esperanza de vida al nacer, cabe señalar que en el D.F. es de 77.7 y en el país de 76 años.

Llama la atención, de acuerdo a cifras del Consejo Nacional de Población que en la distribución porcentual de los nacimientos registrados por condición de actividad económica de la madre en el 2001, registró que el 71.6% de los nacimientos en el D.F. ocurrió de madres no activas económicamente y 28.4% de madres activas; mientras que, a nivel nacional, el 82.7% de los nacimientos del mismo año fueron de madres no económicamente activas y 17.3% de activas. Por otro lado la distribución porcentual de los nacimientos registrados por escolaridad de la madre se ubicó de la siguiente manera, según indica INEGI en las Estadísticas demográficas:

Entidad federativa	Total	Sin escolaridad	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria o equivalente	Bachillerato o equivalente	Profesional
Estados Unidos Mexicanos	100	9	12.4	27.7	30.4	12.6	7.9
Distrito Federal	100	1.8	2.6	15.2	40	25.1	15.2

Fuente: INEGI. Estadísticas Demográficas. Cuaderno No. 14. Aguascalientes, Ags. 2002.

Los datos anteriores sugieren que hay una mayor proporción de madres en el D.F. con niveles escolares de al menos bachillerato, que lo que se observa en la República en general. Igualmente se vio antes que la proporción de madres económicamente activas al momento del parto es mayor en el D.F. que en el resto del país.

Cabe destacar varios datos en cuanto a marginación y grupos indígenas se refiere. El CONAPO señala que alrededor de 400,000 personas, esto es el 4.6% del total de la población en el DF, es de origen indígena. El índice de marginación del 2000 para la Ciudad de México señala que 8 localidades se encontraban en un nivel de muy alta marginación, 108 con alta marginación, 114 con marginación media, 71 con marginación baja y 30 con marginación muy baja. Esto significa que el 35.4% de las localidades en la Ciudad de México se encuentran en marginación muy alta o alta, conviviendo con localidades muy próximas prácticamente sin marginación.

Datos del SISESIA muestran que en el DF durante el 2001 la tasa observada de mortalidad de menores de 1 año, fue de 19.5 por cada mil nacidos vivos, lo cual es superior a la media nacional de 16.9; mientras que la tasa observada de mortalidad de menores de 5 años fue de 4.4 por cada mil niños en las edades de 0 a 4 años, superior también a la media nacional de 4 (por cada mil niños). En particular, el SISESIA señala que la tasa de mortalidad observada en menores de 5 años por enfermedades diarreicas es de 9.9 por cada 100,000 niños menores de 5 años, a la vez que a nivel nacional esta tasa es de 20.8. Al examinar la mortalidad por enfermedades respiratorias, en niños del mismo grupo de edad, se encuentra una tasa de 37.6 cuando la tasa nacional es de 34.5, por cada 100,000 niños menores de 5 años. Claro está que mientras en otras regiones del país, los problemas por enfermedades tropicales son de trascendencia, en el D.F. las enfermedades respiratorias, claramente asociadas a la contaminación, son las de vital importancia.

Existen otros tres aspectos de salud, que deben preocupar por mostrarse en el D.F. un comportamiento inferior al nacional. Estos son la mortalidad materna, la cobertura de vacunación y el porcentaje de niños con bajo peso al nacer. En cuanto a la mortalidad materna, el SISESIA reporta para el año 2001, una tasa de 6.8 por cada 10,000 nacidos vivos esperados en el D.F. y de 5.9 en la República Mexicana. La cobertura de vacunación de niños de un año de edad, en el año 2000 fue del 71.25% inferior al 94.39% que se dio a nivel nacional. Lo anterior significa que el 28.75% de niños de un año, se encuentran fuera de la cobertura de vacunación, o la recibieron tardíamente. También se observa que el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer en el D.F., fue de 10.41% mientras que a nivel nacional se observó esta condición en el 7.56% de los nacidos vivos. A pesar de los datos anteriores, que son un tanto desfavorables para el D.F., se observa que la prevalencia de desnutrición en menores de 5 años, que en el D.F., en el 2000 fue de 4.5% mientras la prevalencia nacional fue de 7.2. Para obtener un cuadro completo de la situación nutricional, faltaría conocer la prevalencia de niños obesos en el D.F y en la República, lo cual probablemente es un problema en la capital y no en otras regiones del país.

Es importante mencionar también que la prevalencia de VIH/SIDA e ITS en jóvenes de 15 a 24 años de edad en la Ciudad de México en el 2001 fue de 6.11%, inferior a la media nacional del 12.23%.

De acuerdo al propio SISESIA la tasa de cobertura en educación básica (primaria y secundaria) de 6 a 15 años durante el período 2001-2002 fue del 93.7% en el D.F. y 91.5% en la República; mientras que la eficiencia terminal en primaria fue de 94.3% en el D.F. y 86.3% a nivel nacional. Siendo que la tasa de cobertura en el D.F. es levemente superior a la nacional, la eficiencia terminal en dicha entidad da signos de mejores logros que los obtenidos en la República en general.



## **2. Situación de la legislación sobre derechos de la infancia y su impacto en las políticas públicas.**

### **Avances y limitaciones de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF**

La aprobación de la *Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal*, constituyó un largo proceso de trabajo tanto de diversos diputados, como de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y funcionarios públicos envueltos que participaron en diversos debates y negociaciones.

Un grupo de ONGs que tuvieron una participación activa en este proceso fueron las que en ese entonces conformaron el *Comité por la Ley de Niñas, Niños y Adolescentes*, la mayoría de las cuales después se integrarían en torno a la Red por los Derechos de la Infancia en México. Así, el Comité citado participó activamente en la mayor parte de las sesiones de análisis y discusión que fueron convocadas por los diversos diputados que conformaron en ese entonces la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, misma que fue la que impulso dicha iniciativa.

Las organizaciones del Comité habían elaborado en 1998, la Propuesta de Ley de Niñas, Niños y Adolescentes (de carácter nacional), documento que fue entregado a principios de 1999 a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables a fin de alimentar las propuestas que se estaban elaborando en ese momento.

Con tal documento como referencia, desde que fue aprobada la Ley en el DF iniciamos la reflexión sobre sus avances y limitaciones frente a la CDN, pensando sobre todo en la posibilidad real de que los derechos de la niñez ahí establecidos puedan ser garantizados a cabalidad. Tales reflexiones han permitido incluso, que en la pasada II Legislatura de la Asamblea Legislativa del DF, la Red por los Derechos de la Infancia en México, presentara algunas propuestas para fortalecerla, mismas que no han sido aún consideradas. Ahora con la reciente instalación de la III Legislatura en el 2003 esperamos que exista la posibilidad de atender dichas propuestas.

### **La Ley de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal desde la perspectiva de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez.**

La Ley que es vigente desde el año 2000 en la Ciudad de México pareciera, a simple vista, cumplir con los principios y normas de la CDN, aunque el análisis más detallado muestra inconsistencias e insuficiencias importantes.

Por el lado de los avances puede observarse que la ley cuenta con una estructura que va de principios y disposiciones basados en la Convención y posteriormente y da cuenta de derechos fundamentales de la infancia, de sus necesidades y problemas; para terminar por establecer obligaciones que debieran ser acatadas por las principales instituciones responsables de la infancia en el DF.

Puede decirse entonces, que dentro de los avances destacan:

- Los principios fundamentales de la Convención (como los de no discriminación, derecho a vivir sin violencia, etc.), incluso el del interés superior de la niñez (establecido en el Art. 4 de la ley), del cual se logran desprender 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 (inciso a), la atención a niñas y niños en servicios públicos (inciso b) y la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con niñas y niños (inciso c).
- Conserva los ejes temáticos que se habían sugerido en la propuesta del Comité por la ley de Niñas, Niños y adolescentes: provisión, prevención, protección especial y participación. Esto ejes ayudan a pensar tanto en los derechos como en las distintas necesidades de la infancia.
- Incluye artículos relativos a los derechos (vida, identidad, salud y alimentación, etc.) también de acuerdo a la citada Convención, en donde se les da definición y se establecen algunas de las principales obligaciones de parte de las instancias de gobierno relacionadas con los mismos.
- Asigna las obligaciones centrales de las diversas instituciones, comenzando por la familia como espacio primordial para el desarrollo del niño. En este sentido resulta significativo que señale la obligación que tienen los órganos de gobierno de instrumentar mecanismos para apoyar y asistir a progenitores, miembros de la familia y responsables del cuidado de las niñas y niños, en el cumplimiento de sus responsabilidades (Art. 12).
- Describe las obligaciones de diversas instancias de gobierno encargadas de hacer cumplir los derechos que se establecen en la ley: desde las obligaciones y atribuciones del jefe de gobierno hasta las de instancias como las Secretarías de Desarrollo Social, Salud, DIF y los Jefes delegacionales.
- Se establecen dos figuras importantes: el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal y una red de atención integrada por instituciones públicas y organizaciones sociales para el caso de niños de la calle.
- Se incluye un capítulo sobre la participación, con lo cual supera muchos de los errores de una gran cantidad de leyes a nivel mundial que han omitido este importante derecho o lo han limitado al mero acto de expresión: esta ley les da a niños y niñas un espacio importante para organizarse y opinar individual o colectivamente.
- Se ocupa de niños y niñas que padecen condiciones de vulnerabilidad como son las adicciones, el maltrato, la vida en la calle y el trabajo, así como la discapacidad.
- Se evitan aberraciones o contradicciones como bajar la edad penal o establecer como procedimiento de atención el de llevarse por la fuerza a niños de la calle, como algunos grupos sugerían en el marco de los debates en torno a la ley

Sin embargo estas bondades se ponen en cuestión cuando entramos a un análisis más a detalle de los contenidos y los mecanismos que la misma contempla y que es de dudar que son parte de las razones por las cuales poco parece haber cambiado en la vida de los niños y las niñas de la Ciudad de México en los más de tres años de vigencia de la Ley. En este sentido, varios aspectos llaman la atención respecto de los contenidos de la ley.

## Los niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles

Si bien en la Ley se habla garantizar los derechos de todos los niños y niñas, resulta lógico que un instrumento jurídico de este tipo contemple a aquellas y aquellos que, por diversas situaciones se encuentran en condiciones de marginación, vulnerabilidad o desventaja.

El título sexto de la ley de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal, contempla a niñas y niños que se encuentran en desventaja social pero, bajo criterios difíciles de entender desde aspectos tanto jurídicos como de política pública cubre sólo cinco situaciones: adicciones, maltrato, calle, trabajo y discapacidad.

De hecho en la ley no se menciona como tal a la niñez en circunstancias especialmente difíciles, en la línea de la Convención, lo cual no tendría mayor implicación de no ser porque en la ley se omiten diversas categorías, condiciones o situaciones de niñas y niños señalados en la citada Convención. Dentro de éstas podemos citar:

- La explotación sexual comercial de la niñez con sus modalidades de tráfico y trata, prostitución y pornografía.
- El secuestro, tráfico o adopción ilegal, sustracción, y venta de niñas y niños.
- Los desastres naturales o la exposición a radiaciones o productos químicos peligrosos.
- La exposición a información (tales como programas de televisión, radio y medios de comunicación masiva en general) y material (tales como armas o incluso tecnología) perjudicial para su bienestar.
- La condición de embarazo en mujeres adolescentes (a las que se les menciona en el capítulo sobre la secretaría salud) o adolescentes madres abandonadas.
- Las hijas o hijos de madres encarcelados.
- La condición de refugiado, víctimas de conflictos armados y terrorismo.
- El origen étnico
- La condición de inmigrante
- La condición de orfandad y abandono.

Todas estas situaciones de riesgo y vulnerabilidad contempladas de manera acertada en la CDN se omiten en la ley que analizamos. Todas son situaciones que en la capital del país tanto niñas, como niños y adolescentes, padecen con frecuencia.

¿Bajo que criterio sólo se contemplan medidas para cinco situaciones de vulnerabilidad?

La importancia de incluir las nociones de provisión, prevención, protección y participación, como ejes para la estructuración normativa en una ley, no son ociosas o meramente decorativas, constituyen elementos para pensar distintas situaciones y medidas para que niñas y niños no queden excluidos tanto en acciones que les protejan como las que prevengan el deterioro de sus condiciones de vida.

En otros ámbitos de análisis hemos escuchado argumentos respecto de que la mejor manera de evitar que algún grupo se vea excluido es no mencionar a ninguno, sino crear líneas generales que contemplen a todos. No estamos tampoco de acuerdo en tales argumentos, menos cuando se trata de una ley local; si bien no se trata de crear un instrumento prescriptivo, si debería de contarse con uno que aporte los elementos suficientes para generar políticas específicas en beneficio de las niñas y niños que padecen las condiciones señaladas.

Tomemos el caso de la Explotación Sexual Comercial: si bien un paso fundamental ha sido tipificarla como tal en el Código Penal y hacer más severas las penas contra los explotadores, no todo el problema se resuelve desde éste ámbito, es decir el punitivo: urge que en una ley se de paso a acciones especializadas para detectar el problema, prevenirlo, sensibilizar a la sociedad, etc.

## **Niñas y niños en conflicto con la ley penal**

Una situación adicional que se ha omitido es el de niñas y niños en conflicto con la ley penal, lo cual llama la atención dado que los especialistas internacionales del UNICEF – involucrados también en esta iniciativa – insisten en que se trata de uno de los pilares para una adecuada ley de los derechos de la infancia.

Tratando de sintetizar algunas ideas de Emilio García Méndez (1999), sobre la necesidad de un sistema de responsabilidad penal juvenil ( y a riesgo de reducir las) podríamos decir que este sistema permitiría por un lado no dejar impunes delitos graves cometidos por adolescentes y jóvenes integrándolos a programas verdaderamente socio-educativos (en donde el encierro es visto como medida de último recurso); por otro lado, lo más importante es que dejaría atrás la tradición de castigar a los adolescentes por su condición de pobreza y abandono.

Justamente aquí parece encontrarse la razón de esta grave omisión: meses antes de aprobada esta ley, la misma asamblea legislativa aprobó dos reformas importantes: una para la ley de justicia cívica y otra para el Código Penal para el Distrito Federal, mismas que contravienen los derechos expresados en la Convención y en otros ordenamientos internacionales en esta materia (como los acuerdos de Beijín y las directrices de Riad).

En el Código Penal para el Distrito Federal artículo 171 Bis párrafo 1, por ejemplo, se equipara el uso de sustancias prohibidas con la distribución o tráfico lo que como consecuencia puede llevar a un adolescente de la calle (tomando un caso) que consume droga a un sistema similar al de otro adolescente que distribuye drogas dentro de una red de tráfico.

En la Ley de justicia cívica del Distrito Federal se ocurren situaciones parecidas en donde a niños y adolescentes pueden verse sometidos a un mismo sistema penal por cometer faltas de carácter administrativo.

Así, la inclusión de un sistema de responsabilidad penal como los propuestos por los especialistas hubiese implicado modificar de manera inmediata las reformas recién aprobadas en materia de justicia cívica y penal en el Distrito Federal.

Por otro lado, en el *Análisis Comparativo de las normas estatales sobre justicia penal en México y las normas internacionales que regulan la materia*, elaborado por Dilcy García, consultora de UNICEF -México (2002) muestra que las limitaciones en la legislación del DF relacionada con justicia penal sobre niñas y niños en conflicto con la ley la ubican aún dentro de la doctrina de “menores en situación irregular”. Así el estudio señala que la legislación en el DF:

- No contempla a las niñas tanto como a los niños, por lo que carece de equidad y perspectiva de género
- No cuenta con atención especializada para niñas (ginecología)
- No estipula que el personal de los centros de reclusión debe de ser femenino en el caso de las niñas y adolescentes
- No se previene en la ley que las hijas e hijos de madres adolescentes guarden contacto con ellas, ni la habilitación de espacios idóneos para ello.
- No cuenta con recursos y mecanismos para denunciar las discriminaciones de género de autoridades tutelares o funcionarios
- Otorga una sanción no está vinculada con la responsabilidad – ni es educacional y resarcidora del daño causado- del acto de la niña o niño, dada su inimputabilidad.
- Confunde los problemas sociales y económicos con contravenciones a la ley penal (les da el mismo status)
- Da una naturaleza administrativa a las autoridades tutelares, pues no son los jueces los que dirimen los conflictos.
- Otorga a la autoridad tutelar facultades omnímodas y discrecionales, la que decide bajo su criterio y sin límite expreso de la ley.
- Trata en forma desigual a niñas y niños de clases sociales bajas de los pertenecientes a clases privilegiadas.
- Patologiza los problemas de niñas y niños en conflicto con la ley penal, se da más peso al informe médico que al acto realizado.
- Utiliza medidas represivas (como la privación de la libertad) aplicadas bajo el supuesto de proteger a la niñez.
- No reconoce derechos y garantías, aún cuando están incluidos en la constitución y tratados internacionales
- Utiliza eufemismos en el texto de la ley (ejemplo: internamiento en lugar de pena privativa de la libertad)
- Contraviene a las disposiciones de la CDN y la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes al establecer el mínimo de edad de responsabilidad penal a los 11 años.
- Aplica o evoca leyes penales para adultos en asuntos de niñas y niños
- La duración de las sanciones es indeterminada, particularmente la pena privativa de la libertad.
- Juzga a una persona por sus características particulares y no por el acto cometido.
- Dificulta el acceso a expedientes y actuaciones, o situaciones que no permiten trazar una defensa adecuada (por ejemplo: que el defensor sea parte del órgano tutelar)
- Ignora el vínculo jurídico con el material de niñas y niños (pues aunque parezca que un infante está abandonado, normalmente tiene progenitores)

Estas severas deficiencias en la legislación determinan que en el Distrito Federal las niñas o los niños que entran en conflicto con la ley penal sufran severas violaciones a sus derechos humanos. Por ello resulta significativo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos del DF, en *Informe Especial Sobre La Situación De Los Derechos Humanos De Los Internos En Los Centros De Menores De La República Mexicana* (2003), se señalen algunas de estas violaciones para el caso de niñas y niños en el DF:

- En los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Varones del Distrito Federal se observaron pésimas condiciones generales, principalmente en las áreas de dormitorios, donde es evidente la falta de mantenimiento preventivo y correctivo en paredes, techos, puertas, ventanas, pisos, así como en instalaciones sanitarias, hidráulicas y eléctricas
- El Centro de Atención Especial “Doctor Alfonso Quiroz Cuarón”, en el Distrito Federal las instalaciones están construidas con iguales características que los centros de reclusión para adultos, ya que en lugar de dormitorios, los niños son ubicados en celdas con rejas o puertas metálicas. El Centro de Diagnóstico para Varones del Distrito Federal muestra una sobrepoblación del 18% de su capacidad máxima instalada. La sobrepoblación que existe genera insuficiencia de los satisfactores de necesidades primarias, lo cual reduce la calidad de vida de los menores y aumenta la incidencia de conflictos interpersonales, debido a la disminución del espacio vital, además de que dificulta a las autoridades brindar un tratamiento individualizado.
- En los establecimientos del Distrito Federal, que dependen de la Secretaría de Seguridad Pública Federal hay escasez de material didáctico, de acuerdo con la información proporcionada por el personal que ahí labora, lo que lleva a la falta de motivación a los niños para participar en las actividades educativas.
- El Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres del Distrito Federal, las mujeres permanecían inactivas debido a la falta de personal técnico, de talleres y herramientas o del material necesario para el funcionamiento de los mismos.
- El Centro de Atención Especial, en el Distrito Federal, carece de servicio médico; por tal motivo las autoridades encargadas de su administración solicitan el apoyo de otras instituciones para la atención de los menores.
- Las autoridades de los centros localizados en el Distrito Federal señalaron el problema de la escasez constante de medicamentos y el material para curación, lo que viola en perjuicio de los menores el derecho humano a la protección de la salud, previsto en el párrafo tercero del artículo 4º de nuestra Carta Magna.
- Para los niños o niñas que han abusado o son dependientes de sustancias psicoactivas, no existen programas de desintoxicación.
- Las condiciones tan deplorables en que se encontraron los establecimientos en el Centro de Diagnóstico para Varones y el Centro de Tratamiento para Varones, del Distrito Federal se debe a que no se han tomado las medidas necesarias para conservar sus instalaciones adecuadamente, lo que muestra una evidente falta de interés de las autoridades estatales para proporcionarles las mínimas condiciones de alojamiento que les permitan satisfacer dignamente sus necesidades primarias.

Lo más grave es que en el tema de niñas y niños en conflicto con la ley sólo aparece en el debate público cuando diputados locales o federales e incluso funcionarios de gobierno proponen que se reduzca la edad penal bajo el supuesto de que es una medida que ayudaría a reducir el incremento de la delincuencia juvenil.

Por otro lado este tema en forma deliberada no ha querido ser abordado en forma cabal ni por los legisladores del Distrito federal, ni por las autoridades del gobierno local, bajo el entendido de que la justicia penal relacionada con niñas y niños es de competencia federal. No obstante, el Estatuto de Gobierno del DF otorga tanto a la Asamblea Legislativa, como al Jefe de Gobierno la capacidad de enviar iniciativas al Congreso de la Unión, lo cual no ha ocurrido a pesar de las severas deficiencias.

Por su parte, desde hace algunos años en el Senado de la República diversos legisladores han venido trabajando en torno a la creación de un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil que acoja las normas y disposiciones de la CDN y otros tratados internacionales en la materia, no obstante estas iniciativas aún no cobran forma.

En el fondo la impresión es que el principal obstáculo que ha frenado una reforma integral al sistema de justicia relacionada con niños y niñas en conflicto con la ley penal se encuentra en las implicaciones para el presupuesto y que ni las autoridades locales como federales tienen contemplado ampliar las partidas que ello supondría.

Mientras tanto, el debate sobre reducir la edad penal sigue vigente en el Distrito Federal y merece por tanto un análisis.

## **De la exclusión a la reclusión. El debate sobre la reducción de la edad penal**

Las propuestas que apuntan a reducir la edad penal de los dieciocho años a los dieciséis para que una persona puede ser considerada sujeto de procedimiento penal (sin contar que en algunos Estados de la República que ya han establecido la edad penal a los 16 y ahora proponen reducirla a los 14 o a los 12 años) , de aprobarse, tendrían un impacto altamente negativo en niños y jóvenes de grupos en las peores condiciones de marginación, exclusión y pobreza.

Es un hecho que los grupos que mayores dificultades han tenido para acceder a una procuración y aplicación de justicia apropiada, independientemente de su edad, son los grupos pertenecientes a los sectores más empobrecidos dentro del país.

La falta de información, los bajos niveles educativos, la poca posibilidad de contratar a un abogado que les defienda frente a personas con mayor capacidad económica o la deficiente preparación de abogados de oficio, los sistemas de procuración de justicia que se ensañan precisamente con los más débiles; son todos estos parte de los problemas que padece día con día una amplia capa de población en México, independientemente de si se trata de una víctima o un victimario.

Por otro lado, si algo es posible constatar en el sistemas de reclusión mexicanos es que quienes se encuentran presas generalmente son aquellas personas que no han logrado manipular el sistema jurídico para estar libres, salvo en honrosas excepciones.

Las cárceles en nuestro país, hace muchos años que dejaron de intentar cumplir con la función que desde la ley tienen como mandato: rehabilitar y reincorporar a la sociedad.

Por el contrario el sistema penitenciario se caracteriza entre muchas cosas por fortalecer las conductas delictivas en lugar de inhibirlas a través de procesos de re-educación: el hacinamiento, la falta de actividades educativas o productivas, el tráfico de drogas e influencias, el control de los centros por parte de mafias a las que los propios custodios se someten, las enfermedades, desnutrición, violencia y abuso físico y sexual; entre muchas otras, son parte de las condiciones que prevalecen en la mayor parte de centros de reclusión del país.

Lo grave es que las circunstancias de pobreza y falta de oportunidades en que se desenvuelven millones de niños y adolescentes mexicanos los han colocado en un alto riesgo de confrontarse con la ley. Lo cual se suma al hecho de que la adolescencia es un período de especial propensión a romper las reglas social y familiarmente establecidas, aún en los estratos más acomodados.

Sin embargo, en un marco de enormes carencias los riesgos aumentan (por ejemplo la vulnerabilidad de adolescentes a ser utilizados por mafias organizadas para cometer actos delictivos tales como el tráfico de drogas o de personas) y las posibilidades de defenderse y salir bien librado de una acusación se reducen, lo que no ocurre frecuentemente con jóvenes de sectores más favorecidos social y económicamente, aún cuando los actos cometidos sean de mayor gravedad.

En esta situación, niños que han padecido la exclusión social y el incumplimiento de sus derechos fundamentales dentro de una sociedad, serán blancos más fáciles de los sistemas represivos, por eso muchos autores han denominado medidas como la reducción de la edad penal como una forma de "criminalización de la pobreza".

A esta población no sólo se les habrá negado la oportunidad de una vida digna, sino que una vez dentro de los sistemas penales actuales se incrementará la posibilidad de que nunca sean rehabilitados, se vean sometidos a mayores abusos y aumenten las conductas agresivas.

Así en los países en donde la edad penal es más temprana y se admiten penas como la muerte o la cadena perpetua para niños y adolescentes, las estadísticas muestran que no se han reducido los índices delictivos y existe además la hipótesis de que, por el contrario, las formas de delinquir se vuelven más sofisticadas.

Pero no siempre es la población la que pone en la agenda local o nacional el tema de la reducción de la edad penal, sino actores políticos determinados.

Durante los más de 10 años de vigencia de la Convención de los Derechos del Niño en México, como una de las leyes supremas del país sistemáticamente violada u olvidada, ha sido recurrente que diversos funcionarios públicos, políticos de los partidos más variados y personalidades de la vida social mexicana se vean tentados a proponer reducir la edad penal. Se ha llegado a escuchar propuestas de reducirla esta edad a los 12 años.

Las iniciativas no terminan ahí, hay otras para aplicar un sistema de "imputabilidad casuística". Un dicho popular en México dice "según el sapo es la pedrada" y este podría señalar la esencia de la imputabilidad casuística: de acuerdo al delito, será la sanción, sin importar mucho la edad del implicado. Este es un modelo que hace muchos



años se aplica en algunos Estados de la Unión Americana, de ahí que adolescentes hayan sido condenados a muerte o a cadena perpetua.

Para que estas propuestas ocurran no ha sido necesario ser de un partido o de otro: en México históricamente miembros de las principales fracciones en Congresos locales o federal han hecho suyas este tipo de iniciativas y, de tanto en tanto suelen ser aprobadas.

Los motivos para dar cause a este tipo de propuestas pueden variar. En muchos casos encontraremos el solo deseo de un diputado o fracción de ganar popularidad ante una población deseosa de seguridad. Así, pareciera que es más práctico castigar a más temprana edad a una persona, que garantizar empleo o mejores remuneraciones a un sector amplio de ciudadanos; por ello las propuestas de reducir la edad penal llegan a aparecer como una salida "barata" en términos de gasto público y que puede ser incluso aplaudida por la población: las encuestas hechas por diversos medios de comunicación masiva muestran que una mayoría aprobaría estas medidas.

En otros casos es posible encontrar una preocupación más profunda determinada quizá por hechos delictivos en donde menores de edad se han visto involucrados. La demanda por parte de ciertos sectores de la población en torno al castigo a un adolescentes puede aumentar cuando los actos ocurridos adquieren un matiz de brutalidad.

De manera natural la respuesta a ello es casi siempre la reducción de la edad penal.

Tal situación hace que se generen una serie de preguntas a las que es importante brindar un poco de atención:

**· ¿Qué tan amplia es la participación de niños y adolescentes en actos delictivos?**

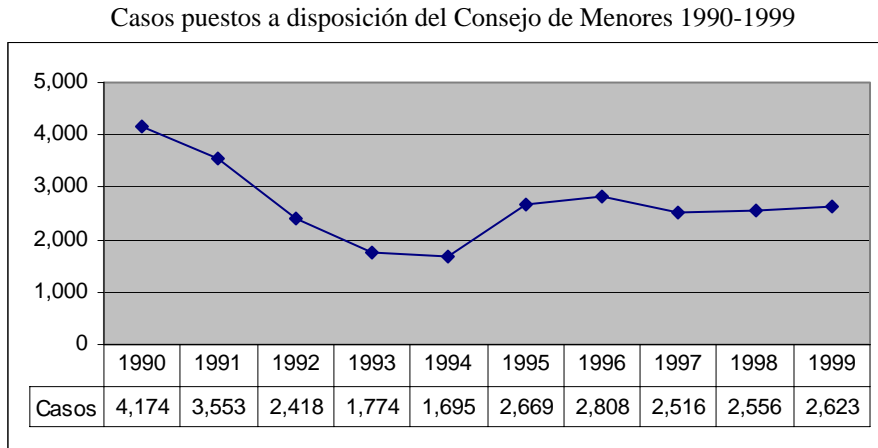
En México estamos lejos de que las estadísticas muestren de manera contundente el aumento de infracciones en la población menor de 18 años. Los responsables de proponer medidas como la baja de la edad penal deberían antes de ofrecer datos confiables al respecto, mismos que tendrían que ser comparados con otro períodos específicos en el país como para estar ciertos de existe tal aumento.

No obstante la propia información oficial no parece coincidir con el mito de que cada vez crece más la delincuencia juvenil. En los resultados de la investigación realizada por el GDF que se ofrecen dentro del *Programa de atención a jóvenes en situación de riesgo*, Se afirma que la composición de las aproximadamente 351 bandas y pandillas de delincuentes es heterogénea y que “muchas de ellas incorporan a niños que apenas rebasan los diez años de edad”<sup>1</sup>. No obstante en este texto se incurre en el grave error de afirmar un hecho sobre el cual, posteriormente, no se proporcionan las cifras encontradas que permitan verificarlo, y mucho menos datos comparativos con otros períodos para saber si se trata de un fenómeno ya presente desde antes y comprender su desarrollo.

---

<sup>1</sup> Secretaría de Desarrollo Social del GDF. Programa de atención a jóvenes en situación de riesgo. P. 3 versión impresa de documento disponible en Internet: <http://www.sds.df.gob.mx/documentos/programas/jovenes.html>

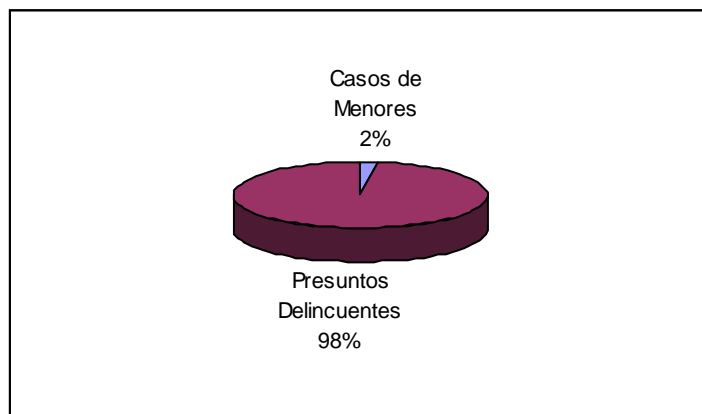
Un análisis realizado por el criminólogo Mario Arroyo que se cita en el documento *El Riesgo de Ser Joven* (Griesbach, 2002) muestra que “la delincuencia juvenil no ha aumentado en los últimos diez años, de hecho, en este periodo ha disminuido<sup>2</sup>”.



Fuente: INEGI. Anuario Estadístico, Estados Unidos Mexicanos, Edición 2000. Tomado de *El Riesgo de Ser Joven*

Así, el documento sostiene que *los datos muestran que la participación de menores de edad en actividades delictivas representa tan sólo el 2% del total de denuncias registradas. Es decir, la delincuencia juvenil no es un problema estadísticamente relevante para la seguridad pública en México<sup>3</sup>.*

Comparación del número de presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia del fuero común durante 1999 (118,292), con los casos de menores puestos a disposición de los Consejos Tutelares en el mismo año (2,623)  
México 1999



Fuente: INEGI. Anuario Estadístico, Estados Unidos Mexicanos, Edición 2000. Tomado de *El Riesgo de Ser Joven*

<sup>2</sup> Arroyo Juárez, Mario. *Elementos para el análisis del “toque de queda” establecido en Tecate, Baja California*. Mimeo 2002

<sup>3</sup> ídem

En el documento en cuestión se muestra que el principal problema relacionado con la procuración de justicia no está relacionado con la baja o alta edad penal, sino con la impunidad ya que:

*En México, a través de diversas encuestas de victimización, se estima que la cifra de no denuncia es cercana al 80%. Esto significa que las estadísticas que se manejan representarían apenas el 20 por ciento de la cifra de “delincuencia real”. De los delitos denunciados solo en 4 de cada 100 casos se detiene a un presunto responsable. Es decir el 96% de los casos denunciados quedan impunes. Si tomamos en cuenta que los casos denunciados representan el 20% de los delitos cometidos, el porcentaje de detención se reduce a un 0.8% del total de delitos cometidos.*<sup>4</sup>

Lo anterior plantea pues la necesidad de atender más bien el problema de la impunidad independientemente de la edad en la que se haya establecido una infracción o delito y esto es algo que los legisladores no han atendido de manera apropiada.

Por otro lado, la situación de los Estados Unidos, por ejemplo, nos muestra que pese a la vigencia de la pena de muerte y la cadena perpetua en adolescentes, las estadísticas revelan que la criminalidad no se detiene y de forma contrastante las prisiones están llena de las minorías con poca capacidad económica (negros y latinos principalmente).

Los Estados de la República Mexicana que han reducido la edad penal a los 16 años o menos tampoco han mostrado estadísticas que afirmen que esa medida ha ayudado a la disminución de delincuencia durante períodos de corto o largo plazo.

UNICEF plantea que *el hecho de que los medios de comunicación presten tanta atención a los casos de esta naturaleza debería considerarse más como una prueba de su rareza que de su incidencia creciente (UNICEF, 1997).*

Cuando en una sociedad cobran fuerza las propuestas para que a una más temprana edad un sujeto se incorpore a un sistema penal como el descrito antes - y aún a sabiendas de que de ninguna forma logrará rehabilitar, es difícil encontrar otra razón de sustento que el deseo de venganza en un contexto de profunda inseguridad y de una precaria procuración de justicia.

Pareciera también que ciertos medios de comunicación han encontrado una especial fuente de ventas en casos que alarman a la sociedad, sin que ello se fundamente en estadísticas reales, como ocurre cuando se habla del incremento de la delincuencia juvenil.

Pero además los estudios en países en donde existen sistemas de información apropiados muestran una correspondencia entre el aumento de la criminalidad (tanto de adultos como de infracciones en el caso de adolescentes) con la aplicación de medidas económicas determinadas que ponen a las familias en condiciones de extrema vulnerabilidad.

---

<sup>4</sup> Griesbach, Guizar Margarita. *El Riesgo de Ser Joven: La criminalización de la juventud como estrategia de seguridad pública: el caso Tecate y encuesta nacional en vivienda*. México DF Agosto de 2002; Red por los Derechos de la Infancia en México, Mimeo. P. 5

El principio del interés superior del niño, establecido en la Convención de los Derechos del Niño en su artículo 3º implica la obligación de los Estados a considerar el impacto que las políticas económicas y sociales tendrán en la infancia, antes de ser llevadas a cabo. Así, los gobiernos deberían de prever entre otras cosas la forma en que una decisión facilite que los niños y adolescentes se vean confrontados con la ley.

Un apropiado sistema de justicia tendría que incluir, por tanto, sanciones para quienes al tomar una decisión pongan en riesgo a miles de niños, niñas y adolescentes de verse confrontados con la justicia. Así mismo una reforma penal debería de aumentar las penas para quienes usen a menores de edad para cometer actos delincuenciales.

### **. ¿Un niño o adolescente que comete un acto de brutalidad debe de quedar impune?**

De ninguna forma. Incluso es posible señalar que en ninguno de los tratados internacionales sobre adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley existe pretensión alguna de promover la impunidad o la indulgencia. Todo lo contrario el derecho internacional en esta materia establece una figura superior: hacer responsables a los adolescentes de la reparación del daño.

Sin embargo, existe un aspecto en el cual se pone particular insistencia: la rehabilitación. Este es un tema fundamental en cualquier sistema penal, pero cobra mayor fuerza para el caso de niños y adolescentes, porque se considera que existen aún más posibilidades de re-educación al encontrarse éstos en un período en el que aún no se han configurado completamente los procesos de pensamiento y socialización, como muestran la mayor parte de los estudios.

Todo indica que entre menos edad se tiene, mayores posibilidades existen de modificar determinados comportamientos que ponen a un niño o a un adolescente en conflicto con la ley. Pero esto sólo es posible si existe un sistema apropiado que debe de ser diferente al de los adultos.

Esa noción ha dado paso a lo que se conoce internacionalmente como "sistema de justicia juvenil".

Un sistema de justicia juvenil trata de responder a la necesidad de justicia demandada por una sociedad pero sin violar los derechos del niño.

Quienes proponen crear un sistema de justicia juvenil sostienen que los menores de 18 años deben de ser penalmente inimputables – es decir, no ser sometidos a un proceso penal como los adultos, pero aquellos que se ubican entre los 16 y los 18 años deben de ser legalmente responsables, es decir, incorporarse a un sistema en el que afronten la responsabilidad de sus actos pero gozando de las garantías que incluso los adultos gozan hasta en los casos más severos (como la posibilidad de contar con una defensa, de ser informado de los cargos, de que se presuma su inocencia hasta que se demuestre lo contrario, etc.). Así se evitaría procedimientos arbitrarios hacia los grupos más vulnerables (como pueden ser niños de la calle o indígenas) sólo porque parezcan "sospechosos" y nadie vigile sus derechos.

Un sistema de este tipo destaca la importancia de que el encarcelamiento sea considerada una medida de último recurso, es decir, que se destine para los casos más extremos – que por otro lado siguen siendo los menos comunes. Además se busca que el personal dedicado a centros de rehabilitación o re-educación cuenten con la capacitación apropiada para desarrollar programas que lejos de alienar, verdaderamente rehabiliten.

Además, como señala Nigel Cantwell- especialista en el tema (1997) *una política de justicia juvenil no es una política si no incluye la prevención.*

La reducción de la edad penal sirve como una cortina de humo para que los gobiernos no se sientan obligados a fortalecer las medidas para prevenir la incidencia de conflictos de adolescentes con la ley.

En otras palabras las propuestas para reducir la edad penal parecen una medida barata ante el hecho innegable de que la reducción real de la criminalidad sólo es posible en la medida de que se garanticen plenamente el acceso a servicios de salud y de educación de calidad; de que se amplíe la oportunidad de acceder a espacios de recreación, esparcimiento o formación para el trabajo; de que el Estado cumpla con la obligación que le marca la Convención de los Derechos del Niño, de desarrollar programas para apoyar a la familia y la comunidad en el cumplimiento de sus funciones referidas a criar y educar a sus hijos en un ambiente de confianza y comprensión.

Un sistema de justicia tanto juvenil como penal, así como medidas de prevención apropiadas sólo son posibles si los gobiernos asignan mayores recursos para que los programas sean realmente eficientes.

Aunque en el corto plazo pareciera que es más barata la reclusión que la prevención, estudios recientes de criminólogos en los Estados Unidos muestran que en el largo plazo los costos que tiene el dejar de invertir en el cumplimiento de los derechos tendrán un mayor impacto económico, además del social y político.

Por ello las propuestas de reducción a la edad penal son violatorias de una gran cantidad de tratados internacionales establecidos para proteger los derechos del niño en la medida de que ocurren en un marco en el que no se plantea la reforma del sistema penal para que cumpla con la función de rehabilitar, alimenta los deseos de venganza frente a los de justicia y esconde la responsabilidad de las políticas económicas y sociales en la formación de la criminalidad.

## La adolescencia ausente

Mientras las nuevas leyes sobre los derechos de la infancia incluyen la noción de adolescencia no sólo en un apartado como ocurre en la ley en cuestión (Artículo 4 apartado V) sino como un eje que cruza diversas disposiciones y que da origen a políticas públicas especializadas en esta etapa. Si pensamos en materia de prevención, provisión o participación veremos que es necesario el establecimiento de medidas generales que construyan condiciones diferentes para quienes se encuentran entre los 12

y los 18 años de edad, población para la cual solo se piensa, por lo general, cuando es necesario castigar.

Esta omisión es lamentable en la medida de que los resultados del estudio realizado en el marco del *Programa de atención a jóvenes en situación de riesgo*<sup>5</sup> muestran que las condiciones en las que se encuentra la población de 15 a 25 años de edad – dentro de la que se encuentra la comprendida en el rango que va de los 15 a los 18 años de edad- es de alta discriminación:

- El 65.6% del total de jóvenes no asiste a la escuela
- Sólo el 51.6% de los jóvenes se encuentra por encima de la instrucción básica
- Únicamente 33.4% de los jóvenes tiene instrucción media superior completa o incompleta
- El 11.9 % del total de estos jóvenes no estudia ni trabaja.
- El 63.1% del total de esta población se concentra en unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación

La falta de medidas para normar las políticas públicas en la Ciudad de México dirigidas a las y los adolescentes, facilita la debilidad de las acciones que se desarrollan desde la perspectiva de la eliminación de las formas de discriminación que afectan el ejercicio pleno de los derechos de esta población.

Lo anterior lo podemos observar en el hecho de que – a pesar de los datos citados anteriormente- el enfoque central de programas como el de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo del GDF, se orienta a partir de una visión de los jóvenes como delinquentes potenciales y de situaciones que los convierten en un asunto de seguridad pública, fundamentalmente desde el ámbito policiaco, al grado de que la figura central de dicho programa la constituyen los tutores, desde un concepto que tiene más relación con la doctrina tutelar o de la situación irregular desde la cual:

*(...) se deriva un sistema de justicia de menores que justifica las reacciones estatales coactivas frente a infractores (o potenciales infractores) de la ley penal a partir de las ideas del tratamiento, la resocialización –o neutralización en su caso– y, finalmente, de la defensa de la sociedad frente a los peligrosos*<sup>6</sup>

La doctrina tutelar estableció justamente la figura de los “tutores” como una figura sustitutiva de la familia a la que se le llegó a considerar incapaz o incluso nociva para los niños. Desde esta perspectiva la figura del tutor supondría que existe una mayor capacidad de esa persona para la crianza y educación de los niños, frente a familias que no han cumplido apropiadamente con esas tareas. Dentro de los que son los *Consejos Tutelares para Menores Infractores*, niñas y niños quedan a cargo de las determinaciones de su Tutor que utiliza un criterio discrecional para determinar una sanción y un tratamiento que se supone son para la “su protección”.

---

<sup>5</sup> Secretaría de Desarrollo Social del GDF. *Programa de atención a jóvenes en situación de riesgo*. P. 2 versión impresa de documento disponible en Internet:

<http://www.sds.df.gob.mx/documentos/programas/jovenes.html>

<sup>6</sup> Beloff, A. Mary. “La aplicación directa de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el ámbito interno”, en *La aplicación de los tratados sobre los derechos humanos por los tribunales locales*. Abreu y Courtis (Compiladores). Buenos Aires Argentina, CELS, Del Puerto Ediciones, 2 Ed. Documento consultado en Internet: <http://www.pnud.org.ve/archivo/documentos/data/300i.htm>

Esta figura ha sido severamente cuestionada a partir de la doctrina inspirada en la CDN y otros tratados internacionales, por ello sorprende que sea utilizada ahora en la Ciudad de México para enfrentar situaciones que, en todo caso, estarían más referidas al ámbito del desarrollo social. De esta forma se niega la historia más reciente de los movimientos sociales y populares que enfatizarían a la familia y las niñas y niños como sujetos protagónicos de cambios sociales, capacidad que es considerada por las teorías más modernas del desarrollo social, como una condición indispensable para que los sectores más empobrecidos y discriminados superen su condición.

No es, entonces, una mera casualidad que se hable de tutores, en lugar de promotores, en la línea de los postulados históricos del desarrollo social.

La visión de la adolescencia como grupo de delincuencia potencial es algo sobre lo que volveremos más adelante.

## Derecho a la Educación

Una ausencia también preocupante dentro de *la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF* se ubica en el tema de educación. De hecho este tema es tratado prácticamente de manera enunciativa en la ley en cuestión lo cual resulta grave si consideramos que sobre la misma existe un enorme debate que muestra, sobre todo, la necesidad de incrementar su calidad para que responda mejor a las demandas de una Ciudad como la. Se trata también de un debate complicado debido a que la educación en el DF sigue siendo competencia de la Federación, lo cual tiene sus explicaciones tanto en el presupuesto como en los intereses de grupos políticos.

Llama la atención, en ese sentido, que mientras se resuelven las contradicciones entre la Federación y las autoridades locales, sigue sin entrar en vigor la Ley General de Educación del DF, que es considerada como una ley de avanzada por algunos especialistas en la materia, sobre todo porque atiende a aspectos fundamentales para el tema de la calidad de los programas educativos.

De esta manera, desde que fue aprobada la *Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF*, consideramos grave la omisión de los aspectos normativos del artículo 28 de la CDN, lo cual 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 Niño* (UNICEF, 2001), señala algunas de las implicaciones derivadas de este artículo para la política pública:

- 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.
- Asegurar que las políticas de educación lleven a un progreso hacia el acceso de todos los niños al mayor número posible de oportunidades educativas (hasta los 18 años). Establecer un plazo para hacer realidad dicha política
- Adoptar mecanismos para evaluar la efectividad de la educación que se proporciona, teniendo en cuenta las posibilidades y resultados de todos los niños sujetos a la jurisdicción del Estado.

- Adoptar medidas activas para asegurar que todos los niños tengan las mismas oportunidades educativas.
- Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza para todos los niños. Hacer gratuitos todos los elementos de esta enseñanza: libros, material, uniforme, entre otros.
- Hacer disponible para todo niño las diferentes formas de enseñanza secundaria, incluidas la enseñanza general y la formación profesional. Adoptar medidas para hacer gratuitas estas formas de enseñanza o mejorar el acceso de todo niño, por ejemplo ofreciendo ayuda financiera a aquellos que la necesiten.
- Homologar la edad legal de finalización de la enseñanza obligatoria con la edad de admisión al empleo y adoptar medidas para que esta no sea inferior a los 15 años.
- Garantizar el acceso de todos los niños a la enseñanza superior sobre la base de su capacidad.
- Brindar información y orientación profesional y educativa en forma accesible para todos los niños.
- Adoptar medidas para promover la asistencia a la escuela y evitar la deserción escolar
- Adoptar medidas apropiadas para asegurar que todas las formas de disciplina escolar sean compatibles con la dignidad del niño en cuanto a ser humano
- Pedir o asignar un nivel apropiado de ayuda al desarrollo destinado a los programas educativos

Llama la atención, de esta manera, que al igual y como ha ocurrido en otras leyes de este tipo aprobadas posteriormente, se omite 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.

*Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF*, sólo hace referencia a los aspectos relativos al artículo 29 de la CDN relacionado sobre todo con los valores y objetivos de la educación, pero tampoco se establecen algunas medidas mínimas para darles concreción dentro de las políticas públicas, como también se sugiere en el manual citado:

- Lograr que todas las formas de educación que se ofrezcan a la infancia tengan como objetivo:
  - El desarrollo de su personalidad hasta el máximo de sus posibilidades
  - El desarrollo de sus aptitudes hasta el máximo de sus posibilidades
  - El desarrollo de su capacidad mental hasta el máximo de sus posibilidades
  - El desarrollo de su capacidad física hasta el máximo de sus posibilidades
- Incorporar dentro de los programas escolares:
  - La Convención de los Derechos del Niño
  - Otros principios de derechos humanos
- Garantizar que los sistemas administrativos y los métodos de enseñanza cumplan con los principios de la Convención. Las instituciones y programas de enseñanza, en particular, deberán de inculcar al niño el respeto
  - de los padres
  - de la propia identidad cultural, del propio idioma y de los valores nacionales
  - de los valores nacionales del Estado



- de los valores nacionales del país que sea originario
  - de los valores nacionales de otras civilizaciones
- Asegurar que todas las formas de educación tengan como objetivo preparar al niño para una vida responsable en una sociedad libre.
- Garantizar que las escuelas apliquen procedimientos democráticos y que se le den al niño responsabilidades y oportunidades para practicar la toma de decisiones, la elección y la independencia.
- Asegurar que el niño reciba enseñanza sobre:
  - la promoción de la salud
  - la sexualidad y la salud reproductiva
  - las relaciones sociales, incluso la mediación y las habilidades de negociación y resolución no violenta de los conflictos
  - la gestión del dinero y la presupuestación
  - la legislación
  - las responsabilidades de la vida en la comunidad y la ciudadanía
- Velar por que la educación promueva el entendimiento, la tolerancia y la amistad entre los pueblos y que enseñe al niño valores no violentos en un espíritu de paz:
  - Evitar en los establecimientos de enseñanza todas las expresiones de violencia, tanto por parte de los alumnos como de los profesores
  - Adoptar medidas para combatir la intimidación.
- Adoptar medidas para combatir la discriminación sexual en:
  - los programas escolares.
  - los materiales pedagógicos
  - las actitudes pedagógicas
  - las tradiciones de la escuela
- Incluir en todas las formas de educación estrategias para inculcar al niño el respeto del entorno natural.
- Permitir las escuelas privadas y establecer normas mínimas para que exijan que éstas:
  - no ejerzan discriminación alguna
  - desarrollen las capacidades de los alumnos hasta el máximo de sus posibilidades
  - enseñen y practiquen los valores enunciados en el artículo 29.1
  - respeten los derechos del niño según lo dispuesto en la Convención.
  - dispongan de personal suficiente y debidamente formado, y que cumpla con los requisitos de salud y seguridad.
  - Adoptar medidas, como los procedimientos de inspección y regulación, para garantizar que la enseñanza impartida en todas las escuelas privadas cumpla con estas normas.

Los problemas a los que atienden estas recomendaciones se encuentran presentes en los sistemas educativos de la Ciudad de México, de ahí lo preocupante de omitir disposiciones de este tipo dentro de la Ley en cuestión.

### **El alcance de la participación infantil**

Constituye cierto avance el hecho de que la *Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF* incluya el tema de la participación infantil, sin embargo, los alcances de esta

participación aparecen también con limitaciones y los mecanismos contemplados para su ejercicio resultan escasos.

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. No en vano las ONGs que ahora conforman la Red por los Derechos de la Infancia en México, presentaron en su momento una Propuesta de Ley de Niñas, Niños y Adolescentes, en donde, dentro del apartado de participación propuso entre otras cosas, tres artículos en este sentido:

- Las Instituciones públicas o civiles encargadas del cuidado, atención, custodia o tratamiento de niños y niñas deberán crear espacios e instancias para que niños y niñas puedan opinar sobre dichos programas y ejerciten su capacidad de organización y participación en torno a los ámbitos de la vida cotidiana.
- El Estado Mexicano respetará el derecho de niños y niñas a asociarse, a celebrar reuniones a organizarse en trono a sus intereses, así como a participar a título individual o en representación de grupos más amplios, en instancias desde las que pueda influenciar directa o indirectamente las decisiones que le afecten.
- Es responsabilidad del Estado Mexicano, de la Sociedad Civil, de las Instituciones Publicas y Privadas, diseñar los mecanismos que den un peso específico a la opinión de los niños y niñas en todos los aspectos que determinen su vida y su desarrollo.

De esta forma, la ley que analizamos limita los derechos de participación de niñas y niños a los aspectos estrictamente familiar o comunitario. Por el contrario, la noción de participación que se encuentra contemplada dentro de la CDN implica, como lo señalamos en la *Propuesta Metodológica para promover la participación infantil en las instituciones* (México, 2002) el ejercicio de un conjunto de derechos que se ve afectado cuando alguno de ellos es restringido bajo cualquier circunstancia:

*En algunas interpretaciones sobre la participación infantil se la reduce a lo que señala exclusivamente el artículo 12 de la CDN referida a los derechos de formarse un juicio propio, opinar libremente y tener en cuenta dicha opinión mediante la oportunidad de ser escuchados directamente o por medio de un representante.*

*No obstante, diversos analistas han insistido en el sentido de que los derechos establecidos en la CDN no pueden ser interpretados de manera aislada o fragmentada del resto de los derechos incluidos en este acuerdo.*

*Así, desde esta perspectiva, la participación tiene una profunda vinculación con todos los derechos y sobre todo con aquellos que construyen dos conceptos fundamentales e innovadores dentro de la CDN:*

- Niños y niñas entendidos como sujetos, como seres activos, en profunda interacción con el mundo; lo que significa que no sólo se ven influidos por su medio, sino que además lo influyen aún cuando no se lo propongan y a pesar de su escasa edad y del proceso de madurez en que se encuentran.
- Niñas y niños vistos como ciudadanos, como parte de un grupo familiar, de una comunidad o de una sociedad más amplia en la que se desenvuelven de manera cotidiana y en la que su papel no sólo es el de meras hojas en blanco a las que hay que llenar de información. Esto significa una capacidad de constituirse en promotores de su propio mejoramiento, en protagonistas de su presente y de su futuro, lo que acarrea una importante responsabilidad en materia de procesos educativos.

De esta forma, son los artículos 12 a 17 de la CDN los que mejor dan cuenta de lo anterior. Hemos organizado las nociones consideradas en dichos artículos de acuerdo a momentos que consideramos relevantes en función de un proceso participativo:

### **Derecho a la información**

En este rubro la Convención establece el derecho al acceso a información adecuada que promueva su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental (artículo 17 CDN), lo cual es una condición para que niñas, niños y adolescentes se formen un juicio propio (artículo 12 CDN).

La relevancia de este derecho, pensando en procesos de participación infantil, estriba en que el acceder a información apropiada - como un requisito indispensable para la formación de un juicio propio - facilita que la participación de niñas, niños o adolescentes - pero también de adultos- tenga un sentido adecuado y constructivo y que el acto de emitir una opinión no sea una mera ocurrencia, pero sobre todo les estimula a proporcionar una opinión con mayor seguridad.

Por otro lado la información es un insumo elemental para la comunicación en el grupo ya que permite un tipo de comunicación asertiva, entendida como la comunicación que significa afirmación de la propia personalidad, confianza en si mismo, alta autoestima, comunicación segura y eficiente (Cottín Belloso, 2001).

Información adecuada es un elemento que orienta el acto participativo en cualquiera de sus formas y quizá es por ello que la Convención da especial énfasis, en el artículo 17, a la difusión de información y materiales de interés social y cultural para el niño, así como a la producción de libros y materiales para niños, además de que enfatiza la protección contra información perjudicial.

¿Qué tipo de información es a la que se considera conveniente debe acceder un niño o niña? El mismo artículo 17 hace referencia a los principios del artículo 29, es decir la información al igual que la educación deberá:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

*Pero este derecho tiene implicaciones también más puntuales, por ejemplo, insistir en la importancia de que niños y niñas tengan claro los objetivos de la actividad que realizan, así como las razones por las que ocurre (sin contar en que la participación además implicará que ellos puedan intervenir en la definición de esto mismo).*

### **Derechos a opinar y expresarse libremente**

*Estos derechos implican la posibilidad de que niñas, niños y adolescentes expresen libremente sus opiniones y puntos de vista en todos los asuntos que les afectan (artículo 12 CDN) lo que incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo y en diversas formas o medios (artículo 13 CDN).*

*Las nociones establecidas en estos derechos implican la responsabilidad de los adultos de buscar las formas más apropiadas para facilitar la expresión de niños y niñas de acuerdo a sus características y circunstancias.*

*No obstante, debería evitarse aquellas formas que mediaticen la libre expresión de los niños y más bien signifiquen que expresen sólo lo que los adultos quieren escuchar.*

### **Derechos de libertad de pensamiento, conciencia y religión y de protección en la vida privada**

*Estos derechos señalados en los artículos 14 y 16 de la Convención tienen una estrecha relación también con la participación infantil ya que, finalmente, el acto de participar significa la posibilidad de actuar y emitir opiniones de acuerdo a una particular cosmovisión; por ello, es responsabilidad de los adultos el orientar adecuadamente el proceso de formación de una conciencia propia.*

*Pero lo anterior va aparejado con el respeto hacia su intimidad: niños, niñas y adolescentes no pueden ser obligados a expresarse sobre asuntos que no sólo no les interesan, sino en los que su intimidad es expuesta, poniendo en riesgo su integridad; lo cual puede ser percibido por ellos como una traición a sus principios o creencias.*

### **Derecho a ser escuchados en asuntos que les afectan o conciernen**

*Este derecho se encuentra establecido en el artículo 12 de la Convención, y tiene formas muy diversas, ya que para ello pueden utilizarse medios como los estudios de opinión a través de encuestas o consultas directas, así como la opinión directa dentro de las diversas instancias que tienen que ver con la vida de los niños, como son la familia, la escuela o la comunidad.*

*Poco sirve que niños, niñas o adolescentes se expresen o emitan su opinión mediante cualquier medio, si esto no es escuchado por los adultos quienes comúnmente toman decisiones sobre sus vidas; ello es relevante sobre todo cuando se trata de procedimientos judiciales o administrativos que afectarán su situación o condiciones.*

### **Derecho a ser tomado en cuenta**

*Este derecho garantizado también en el artículo 12 de la CDN es, curiosamente, uno de los que más comúnmente se omiten en los ejercicios de participación infantil, es decir no siempre la opinión de los niños y niñas parece tener un efecto sobre las decisiones que se toman respecto de sus personas.*

*Ello es sobre todo común si de encuestas se trata, un ejemplo de esto ocurrió en 1997 cuando el gobierno federal realizó un ejercicio en el que se pidió a niñas, niños y adolescentes que eligieran el derecho que consideraban más importante. Cuatro millones de participantes eligieron la educación como el derecho más importante. Sin embargo el año siguiente- y sin ninguna explicación hacia los niños - hubo un importante recorte al gasto público destinado a la educación.*

*Así, una de las peores formas de inmunizar a los niños contra la participación y el ejercicio de la ciudadanía es pedirles su opinión y luego no hacer nada con la misma.*

*Tomar en cuenta la opinión de los niños o niñas no significa que sea ésta la única palabra a considerarse, sin embargo sí debe de ser una palabra que tenga un peso específico en cualquier ejercicio de participación. Niñas y niños también tiene la capacidad de entender los argumentos que se les brindan.*

*Lo anterior es importante porque además significa que los adultos que piden la opinión de los niños deben de aprender a rendirles cuenta de la forma y grado en que esa opinión tuvo un impacto en las decisiones.*

### **Derechos a la libertad de asociarse y reunirse**

*Se trata de los derechos señalados en el artículo 15 de la CDN y que son los que más se les escamotea a niños, niñas y adolescentes en diversas experiencias sobre todo porque implica la capacidad de actuar de manera conjunta y organizada para los fines que ellos mismos definan, salvo las propias restricciones establecidas dentro del mismo artículo.*

*Estos derechos son en sí la esencia de las formas de organización y protagonismo infantil que significan un salto cualitativo de los procesos de participación sobre todo porque, mientras la posibilidad de opinar puede estar limitada a la posibilidad de que los adultos tomen en cuenta tal opinión, asociarse puede significar actuar de manera organizada frente a la solución de los problemas que se padecen.*

*Se trata de una dimensión, el protagonismo y la organización infantil, que tiene un alto contenido pedagógico en la medida de que contribuye a la formación de habilidades y capacidades que son necesarias para el desarrollo individual y colectivo del ser humano:*

- *La oportunidad de poner en común las opiniones personales, construir consensos, interactuar, ejercer liderazgos, influir y ser influidos; en suma, de construir una opinión colectiva.*
- *El desarrollo de habilidades cognitivas en la medida de que niñas, niños y adolescentes desarrollan habilidades de comprensión, análisis, síntesis, generalización, discriminación y creatividad que les permiten diagnosticar y actuar frente a una situación determinada.*
- *A nivel de socialización este tipo de participación permite el desarrollo de habilidades específicas para el trabajo en grupo: estrategias de negociación, dialogo, tolerancia y respeto mutuo que, finalmente, son ejercicios básicos de democracia.*
- *Se construye un sentido de pertenencia generado en la relación con el grupo que trabaja en torno a una tarea común lo que incrementa su confianza y seguridad.*

*Sin embargo, la capacidad de actuar de manera organizada cobra todavía una mayor relevancia cuando hablamos de grupos de niñas, niños o adolescentes de sectores excluidos, quienes han carecido de las oportunidades apropiadas para su desarrollo: la participación organizada es un instrumento fundamental para actuar a favor del mejoramiento de la propia vida y del entorno que les rodea, lo cual no es otra cosa que la construcción de la persona como sujeto en todos los sentidos de la expresión.*

*Por ello, el fomento de esta forma de participación infantil, la organizada, debiera ser un elemento esencial dentro de los programas educativos para niñas, niños y adolescentes. Diversas propuestas pedagógicas a lo largo de varias décadas muestran que es posible el desarrollo de metodologías que fomenten esta capacidad.*

*Sin embargo, las experiencias de asociación y protagonismo infantil no son lineales, Gerison Lansdown (2000) señala algunas modalidades de participación infantil de las que hemos retomado dos que consideramos muestran dos niveles de protagonismo:*

#### **a) Iniciativas de participación**

*Las iniciativas de participación normalmente ofrecen mayores oportunidades para la participación activa de los niños en proyectos, investigaciones o servicios.*

*Las iniciativas de participación se caracterizan por los siguientes elementos:*

- *Son iniciadas por los adultos;*
- *Involucran la colaboración de los niños;*
- *Involucran la creación de estructuras a través de las cuales los niños pueden demandar o influir en los resultados;*
- *Normalmente involucran la toma de acciones por parte de los niños dirigida una vez el proyecto ha finalizado.*

*Dicho de otra forma, aunque el trabajo se comienza por parte de los adultos, involucra a los niños como contrapartes y hace necesario de alguna manera compartir el poder entre adultos y niños y la renegociación de las relaciones tradicionales entre ellos. Los proyectos que empiezan como ejercicios consultivos frecuentemente pasan a una iniciativa participativa en la que adultos y niños exploran nuevas formas de trabajar juntos. Ello permitirá el acceso directo de los niños quienes serán formados e informados dentro de éstos. Las tales iniciativas pueden incluir, por ejemplo:*

- ***Proyectos de participación que buscan involucrar a los niños como compañeros.*** *Estos proyectos pueden dirigirse a importantes áreas de la vida de los niños en donde experimentan dificultades, donde los derechos no están siendo respetados o donde los niños quieren lograr el cambio. Estos proyectos también pueden centrarse en el mejoramiento o desarrollo de nuevos servicios.*
- ***Investigaciones que involucra a los niños como investigadores.*** *Se trata de proyectos que habilitan a los niños a definir la agenda de la investigación e investigar en sus propias vidas.*
- ***Escuelas Democráticas.*** *Muchas escuelas en muchos países continúan operando sobre bases autoritarias y antidemocráticas. Los niños mismos identifican de forma consistente la forma en que los tratan en las escuelas como un área importante de preocupación. Las estrategias para introducir escuelas amigables para los niños, en donde sean valorados como compañeros y no sólo vistos como los destinatarios pasivos de adultos expertos, son vitales para una educación más eficaz y respetuosa.*

*Dar la oportunidad a los niños de organizar junto con ellos les brinda mayor fortaleza, acceso a más información y auto confianza. Así, ellos estarán mejor preparados para detectar abusos o abandono a sus derechos, denunciar ante las autoridades pertinentes para tomar la acción que sea necesaria y actuar para proteger más eficazmente sus propios derechos*

### ***Promoción de auto abogacía***

*La autoabogacía es un proceso de empoderar a los niños para que actúen en torno a los problemas que consideran importante. Tiene las siguientes características:*

- *Los temas de preocupación son identificados por los propios niños;*
- *El rol de los adultos es facilitar, no liderar;*
- *El proceso es controlado por los niños.*

*Esto implica un profundo compromiso de permitir a los niños definir su situación y desarrollar estrategias para cambiarla de acuerdo a sus propósitos. Requiere un claro reconocimiento de parte de los adultos de que ellos deben permitir a los niños tomar el poder de controlar el proceso y los resultados a favor de una relación*

*de colaboración con ellos. Lo cual implica, sin embargo, el papel continuo de parte de los adultos en su función de, por ejemplo, de asesor, apoyo, administrador y procurador de fondos.*<sup>7</sup>

De esta manera, el tema de la participación infantil desde una dimensión como la expuesta anteriormente, sigue siendo una tarea pendiente dentro de la agenda legislativa. Pero, como ocurre en otros casos ya señalados, la falta de disposiciones concretas para garantizar a niños y niñas el ejercicio de sus derechos asociados con la participación, facilita que las autoridades locales descuiden el desarrollo de acciones y políticas para garantizarlas.

Así, mientras en la Ciudad de México, la administración anterior había realizado algunas acciones orientadas a fomentar la participación –como lo fue el intento de parlamento infantil que tuvo enormes limitaciones al confundir un proceso de participación, con un “evento” de participación- ; en la presente administración local ha sido notoria la ausencia de acciones planificadas para fomentar el ejercicio de la participación.

Incluso llama la atención la concepción que subyace dentro de las actividades del Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el DF – organismo derivado de la *Ley de los derechos de las niñas y niños del DF*- la que se refieren a la participación se encuentran contenidas dentro de la Comisión 4 junto con la Difusión, la Recreación, la Cultura y el Deporte, aspecto que refleja el carácter recreativo asignado a la participación y que esta no sea vista como una estrategia transversal para el desarrollo de todas las acciones.

La transversalidad de la participación infantil supondría un estadio más elevado que el mero hecho de integrar a niños dentro de las siete comisiones que componen el Consejo, sino de diseñar políticas –con la participación de niñas y niños, como condición indispensable- que además fomentaran diversos tipos de protagonismo de niñas y niños en la solución de los problemas que les rodean a niveles de su comunidad, su delegación su ciudad o su país.

La forma en que fueron integrados niños y niñas dentro del Consejo Promotor citado, es también un tema sobre el cual llamar la atención en la medida de que refleja una concepción “adultocéntrica” de la participación infantil.

Esto es así, debido a que las niñas y los niños se integraron este Consejo como resultado de un concurso de pintura infantil que fue convocado *ex profeso* por parte de las autoridades del Gobierno Central y en el que participaron algunos representantes del sector social que participan dentro del Consejo Promotor como miembros de un jurado calificador de los mejores trabajos, cuyo premio a los ganadores consistió en integrarlos dentro del mismo. De esta manera, los adultos se constituyeron en la instancia para determinar que niñas o niños – de acuerdo a su visión – serían los más apropiados para integrarse a este mecanismo.

Este tipo de procedimiento da pie tanto a la discrecionalidad del adulto, como a que se favorezcan a niñas y niños que por determinados intereses –generalmente marcados por adultos, se prefiera abrir espacio a su participación.

---

<sup>7</sup> Lansdown, Gerison. Promoting Children's Participation In Democratic Decision-Making UNICEF Innocenti Impreso por el Arti Grafiche Ticci, Siena - Italia febrero 2001. Traducción: Red por los Derechos de la Infancia en México.

Por otra parte, el asunto es que mientras uno grupo reducido de niñas y niños tiene la posibilidad de estar presente dentro de un mecanismo en donde se toman decisiones sobre la vida de todo un sector de población, en la Ciudad en general se carecen de estructuras más cercanas para que una población infantil mucho más amplia encuentre la oportunidad de desarrollar sus derechos de participación.

Es por ello, necesario, insistir en la creación de estructuras apropiadas para fomentar la participación infantil desde la comunidad, la escuela y el grupo familiar, así como en distintas instancias públicas que afectan la vida de los niños de manera que ello tenga sentido para la vida cotidiana y se constituya así, en un aprendizaje relevante.

Esto supone también la necesidad de explorar en metodologías para el fomento de la participación infantil desde un profundo respeto a los derechos de la infancia.

## La pobre noción sobre participación social

La noción y características de la participación social son quizá el aspecto más lamentable de la ley de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal, sobre todo considerando que fue aprobada en una Asamblea cuya composición en teoría sería más sensible a la emergencia de la sociedad civil.

Así, la participación de la sociedad civil organizada debe alcanzar un carácter mayor al discursivo o decorativo: se trata de que tome parte verdaderamente en las decisiones que afectan al sector de población del que se trata. Y para ello esta capacidad debe de reflejarse de manera sólida en la legislación.

La *ley de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal* se encuentra muy alejada de tales nociones: establece un Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal que, como muchos de los organismos que se han venido estableciendo en América Latina en los últimos 10 años, tiene el objeto de promover, proponer y concertar acciones que favorezcan el pleno cumplimiento de los derechos de la niñez.

Pero mientras en otros países de América Latina la conformación de este tipo de instancia es paritaria entre representantes de organismos de la sociedad civil y de gobierno, en la ley en cuestión se trata de un Consejo prácticamente Inter gubernamental en el que la representación de sociedad civil no sólo es mínima, sino queda sometida a la discrecionalidad de sus titulares de gobierno.

Esta pobre visión sobre la participación social se refleja en otro de los mecanismos que se contemplan en la ley citada: la Red de Atención integrada por instituciones públicas y organizaciones sociales, cuya coordinación se le otorga al DIF de manera permanente.

Por la relevancia que este tema tiene nos parece conveniente citar la reflexión que en este sentido elaboramos en los tiempos en que se encontraba en debate la iniciativa de ley:



*Las crisis sociales y económicas de las últimas décadas evidenciaron la incapacidad a la que pueden llegar las instituciones resquebrajadas del Estado Benefactor para generar ingresos, empleo e instrumentar los servicios de seguridad y bienestar social, sobre todo cuando no sólo no satisfacen dichas necesidades sino que además no logran generar la confianza y aprobación de los ciudadanos en estos procesos.*

*En los últimos años de este siglo los ciudadanos han pasado de la demanda a la acción organizada en torno a la resolución de problemas específicos desde distintos niveles y ámbitos.*

*Si bien estas acciones no son homogéneas y se insertan dentro de perspectivas, formas de actuar y vínculos diferentes para cada tendencia específica, el conjunto de acciones y articulaciones ocurren dentro de un momento histórico en el que la sociedad construye espacios y experiencias de participación en la construcción de los tejidos sociales necesarios para un mayor bienestar de la población dentro de la que se incluyen.*

*Dentro de ésta perspectiva se considera que, aún cuando el gobierno tiene la enorme responsabilidad de velar por el interés de la ciudadanía para que ésta alcance el máximo de desarrollo posible, esta tarea de hecho (y de derecho) no excluye a los ciudadanos. Así, como plantea Vicente Arredondo (1997), "esta inquietud se manifiesta, entre otras cosas, en el hecho mismo de resignificar el concepto de lo público, para que ya no esté referido exclusivamente a las funciones y atribuciones gubernamentales, sino que se utilice también para nombrar las actividades que realiza la sociedad civil organizada a favor del interés colectivo".*

*En este marco, las acciones que desarrollan las organizaciones sociales a favor de poblaciones específicas rebasan el ámbito de lo particular y se inscriben en el dominio de lo público. Pero estas acciones, si bien tienen como uno de sus impulsos las crisis sociales, están llamadas a construir una nueva forma de democracia: la participativa.*

*Esta noción habla de la conveniencia de que los ciudadanos, lejos de conformarse con simplemente elegir a sus representantes para los puestos de gobierno (aún cuando este proceso sea totalmente transparente), desde su acción concreta influyan en las políticas que afectan a los distintos sectores de población.*

*No se trata pues de una tarea para desplazar al gobierno de sus responsabilidades, como en algunos casos sugiere la lógica del mercado, sino de crear dinámicas de colaboración y mutua responsabilidad dirigidas a construir una sociedad más justa y equitativa.*

*Las organizaciones sociales dedicadas a la atención y desarrollo de la niñez, sobre todo de aquella en mayor desventaja, no son ajenas a este devenir. De esta forma es que ya desde hace algunos años desde diversas experiencias se ha incrementado la participación de este tipo de organizaciones en ámbitos que rebasan lo meramente asistencial para insertarse en acciones de incidencia y gestión hacia nuevos marcos jurídicos y políticos que afectan a la población de niños y niñas que son motivo de su preocupación.*

*La base desde la que se parte es la experiencia adquirida a lo largo de estos años en el desarrollo de programas específicos, así como una interlocución directa con los diversos sujetos involucrados en la problemática en la que estas organizaciones se mueven. Esta experiencia muestra que durante todo el proceso es necesario fomentar la participación de tales sujetos, alejando la pretensión de convertirse en sus mediadores. Para el caso de la niñez, se destaca también la importancia de su participación.*

*En este sentido, uno de los propósitos de las iniciativas en torno a la niñez, (...) está dirigidas a fomentar la movilización de las distintas capas de la sociedad en la construcción y fortalecimiento de una cultura de respeto y mejor trato para niñas y niños.*

*Es sólo la movilización, producto de una profunda convicción de los diversos actores, la que puede lograr una mejor condición de vida para la niñez de nuestro país. A final de cuentas la ley debe orientar la voluntad consensada de una sociedad hacia aquellos fines que se consideran más adecuados para su presente y su futuro, de lo contrario se trata de letra muerta.*

Los límites mecanismos, como el Consejo y la Red contemplados en la ley que analizamos, existen tanto respecto de su conformación, como respecto del alcance de sus funciones.

Así, para leyes como el Estatuto del Niño y el Adolescente de Brasil, vigente desde hace más de 10 años, estos órganos además de ser paritarios les otorgan la facultad de ser deliberativos y de control de las acciones en todos los niveles (Artículo 88 párrafo II).

Frente a ello, el Consejo Promotor que se estableció en la ley en cuestión tiene funciones más bien consultivas y de articulación y debilidades significativas en términos de su influencia formal en las políticas públicas referidas a la niñez en la Ciudad.

Es conveniente recordar, en este sentido, que en el mes de octubre de 1999 el Comité de los Derechos del Niño de la ONU (que es el organismo encargado de supervisar la adecuación de la Convención de los Derechos del Niño por parte de los Estados miembro) refiriéndose a las Procuradurías de Defensa de los Derechos de la Niñez que el gobierno mexicano informó haber instalado en los 32 Estados de la República, recomendó:

*(...) que el Estado Parte continúe tomando medidas efectivas para acelerar la creación, dentro del marco del Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo, de comisiones, a niveles tanto federal como estatales, para garantizar el cumplimiento de la Convención. Adicionalmente, el Comité anima al Estado Parte a continuar una cooperación cercana con las Organizaciones No Gubernamentales activas en el campo de los derechos de la Niñez. Incluso el Comité recomienda que Organizaciones No Gubernamentales sean incluidas en el diseño y ejecución de las políticas y programas llevada a cabo por el Sistema Nacional. CRC/C/15/Add.112 p. 11 (subrayado nuestro)*

La limitada visión de sociedad civil llega a un extremo lamentable en la Red de atención: ya que finalmente no tiene otras funciones sino la coordinación y en todo caso la supervisión. Ante ello, resultaba propicio crear un mecanismo para garantizar no solo

dicha coordinación, sino el aprovechamiento de la experiencia tanto educativa como gerencial que han alcanzado las organizaciones de la sociedad civil y, sobre todo, como ya se señaló, desde la perspectiva de que finalmente tales organizaciones lejos de ser subsidiarias del gobierno, son contrapartes o asociados en un proyecto de desarrollo para la infancia de la Ciudad de México.

Contrario a ello, en este mecanismo prevaleció la noción de que también debe ser coordinado por el DIF-DF, sin embargo para que las organizaciones sociales integren la red deben, entre otras cosas, disponer de los medios que permiten una atención adecuada (Art. 59, frac. II).

La imposibilidad de que las organizaciones influyan en esta “coordinación” que ponemos de ejemplo, ha provocado más bien el abandono de reuniones y un muy bajo interés por la utilidad real que puedan tener.

Si las organizaciones sociales no tienen una influencia legítima y legal sobre las instancias de gobierno tanto en su operación, como en su diseño, tales instancias terminarán siendo poco útiles para la vida cotidiana de la infancia.

### **3. Problemas de especial preocupación**

#### **3.1. Visión de la infancia como amenaza potencial**

La inseguridad en la Ciudad de México se ha convertido, quizá, en el principal tema de preocupación de la sociedad en general y, aunque esto no es privativo de nuestra megalópolis, se ha creado una imagen de que se trata de un espacio urbano en el que no es posible transitar e incluso estar en casa sin estar en alto riesgo de ser víctima de asaltos, robos e incluso secuestros; ya que, en efecto, todo ello ocurre en esta gran urbe.

Aunque esta imagen refleja realidades preocupantes para la seguridad, por otro lado, es poco el esfuerzo que se realiza para colocarla en su justa dimensión, sobre todo debido a que muchos de los problemas relacionados con la inseguridad son temas del debate que se construye en torno a la dinámica político electoral.

Ya se advirtió antes que la sensación de inseguridad se agrava ante el problema de la impunidad que es característico de una sociedad como la capitalina, aspecto que se torna de mayor complejidad para el caso de niñas, niños y adolescentes, pues pese a que por lo general viven situaciones que ponen en riesgo su supervivencia y desarrollo, diversas medidas que estarían dirigidas a protegerles contra tales situaciones les otorgan un trato de presuntos infractores que vulnera sus derechos y fomenta prácticas aberrantes hacia este sector de población.

En este caso se encuentran una serie de medidas, en algunos casos promovidas y en otros toleradas por parte de las autoridades locales, que se inscriben en la lógica señalada:

**A) Operativos mochila:** que consiste en revisiones a las mochilas de los niños en las escuelas, que son promovidas en muchos casos por las autoridades capitalinas y realizadas por lo general por los padres de familia que se encargan de asegurarse de que los niños no traigan consigo armas o drogas. Estos operativos se han realizado principalmente en la delegación Iztapalapa.

**B) Antidoping a niños** en escuelas secundarias y principalmente en algunas de carácter privado. Esto inició con el operativo antidoping en la Secundaria 282, ubicada en la colonia Nueva Atzacolco, donde 100 alumnos aceptaron proporcionar una muestra de orina y doce se negaron. Este operativo fue promovido por el Diputado del PAN en la II Asamblea Legislativa, Víctor Hugo Gutiérrez y realizado por el laboratorio Devor Diagnósticos. Los operativos se llevaron a cabo en el mes de octubre de 2002 y todas las pruebas dieron negativo. No obstante el diputado y el laboratorio citado insistieron en el mes de agosto de 2003 en hacer obligatorio este tipo de exámenes para alumnos de nuevo ingreso, lo cual fue rechazado por autoridades de la SEP. Sin embargo, un reportaje llevado a cabo un noticiero de la televisión en el mes de octubre mostró que este tipo de operativos es realizado en diversas escuelas privadas principalmente de la Delegación Gustavo A. Madero, algunas de las cuales han incluso instalado pequeños laboratorios para tal efecto, por lo cual se cobra una tarifa a los padres de familia.

Existen elementos que son comunes a ambas situaciones:

- Se parte del supuesto de que en las escuelas se está incrementando el nivel de consumo de drogas y sobre todo que los estudiantes se encuentran en riesgo de ser atrapados por el crimen organizado que los utilizaría tanto para el consumo, como para la transportación de las mismas al interior del ámbito escolar.
- De ser cierto los supuestos señalados, en los operativos se omiten acciones para combatir al crimen organizado que opera alrededor de las escuelas o en comunidades específicas; es decir a traficantes de drogas que venden a las escuelas o a alumnos en particular. En ningún caso se procede bajo denuncia judicial, ni se persigue a supuestos responsables y tampoco se realizan labores de inteligencia para detectar a los grupos que operan en torno a las escuelas o a comunidades concretas.
- Como único y principal recurso se realizan operativos en las escuelas bajo el criterio de que todos los niños y todas las niñas son sospechosos, hasta no mostrar lo contrario de al menos dos situaciones:
  - Transportar y vender drogas o armas
  - Consumir drogas
- Finalmente no es claro el procedimiento diseñado para enfrentar los casos que resulten positivos en cualquiera de ambos tipos de operativos, ya que solo se ha declarado que se canalizaría a determinados centros de atención de las adicciones.

Respecto a estos operativos la Red por los Derechos de la Infancia en Mexico se ha pronunciado de la siguiente forma:

### **1. Estas medidas no previenen el uso de drogas**

- Incluso tampoco detectan con certeza el consumo, ya que tendrían que ser aplicadas de manera sistemática dentro de una población durante períodos prolongados de tiempo. Es difícil detectar el consumo a partir de una prueba ocasional. Además, es probable que si un alumno consume drogas y se mantiene aún estudiando, dicho consumo sea moderado, de lo contrario estaría fuera de la escuela. Por otro lado, si existiera un alumno que está consumiendo drogas dentro de la escuela, en lugar de estudiar, lo que debiera ser revisado es el sistema escolar que lo permite.
- No atiende a las causas personales, familiares, escolares o comunitarias que llevan a un adolescente a utilizar drogas. Para ello es necesario crear programas de apoyo especializados, sobre todo en comunidades de mayor riesgo.
- Dentro de la escuela la mejor prevención tiene que ver con la información que se brinde a los alumnos sobre los riesgos asociados al consumo de drogas, pero sobre todo con el desarrollo de experiencias educativas de calidad que les ayuden a construir escenarios de futuro esperanzador.
- En las comunidades deben existir, entre otras cosas, centros de atención especializada que brinden atención integral a adolescentes en riesgo de consumir drogas.

## **2. No ayudan a detener una mayor adicción de un adolescente a las drogas**

- Por el contrario colocan al adolescente en un mayor grado de vulnerabilidad: a quedar marcado dentro de la escuela frente a sus compañeros y maestros, a ser tratado como una amenaza por parte de padres de familia que seguramente demandarán su expulsión y reclusión en centros de atención (para que no “contamine” a sus hijos), a generar predisposición de parte de sus maestros. Todo ello significa minar sus posibilidades de permanencia y rendimiento escolar y, como consecuencia lógica, a buscar las drogas con mayor vehemencia. Existen experiencias que muestran que la permanencia en la escuela es un elemento esencial incluso para dejar las drogas sin tratamiento de por medio.
- Se trata de medidas que no van acompañadas de programas integrales de atención a las adicciones, tampoco de programas que reduzcan el daño causados por el consumo de drogas.
- Estas medidas corren el riesgo de generar un fuerte rechazo entre adolescentes, por ser de carácter impositivo, y a ayudar a provocar el deseo de uso de drogas, incluso como una actitud de resistencia, de retar a los adolescentes a encontrar formas para ocultar su adicción.

## **3. No combaten el tráfico de drogas**

- Sobre todo porque persiguen a la víctima (el consumidor) y no a los distribuidores, ni a las mafias organizadas.
- No son medidas que fomenten el aumento de los cuerpos de seguridad pública en aquellas zonas en donde existen evidencias de presencia de bandas de distribuidores.
- De hecho son medidas que esconden una débil inversión de gasto social en seguridad pública y sistemas de procuración de justicia deficientes. Aún así son medidas que reciben aceptación popular porque dejan la sensación de que “algo” se está haciendo para combatir estos problemas, aún cuando no tengan un impacto real.

## **4. Perjudican la función docente y de padres de familia**

- Les adjudican un papel policiaco, de vigilantes de consumo de drogas, que va más allá de su tarea docente y de atención y crianza de los niños. Incluso, sin medidas como el antidoping, los docentes pueden tener elementos para sospechar de alumnos que consumen drogas. El problema estriba en que no cuentan con instancias ante las cuales acudir para que se apoye a los niños, ni a ellos mismos para saber cómo actuar ante el consumo de drogas.
- Estas medidas no fortalecen la capacidad de la escuela de brindar una atención de calidad; por el contrario fomenta actos de autoritarismo y discriminación por parte de maestros hacia alumnos en específico.
- En el ámbito de la familia, no se apoya a los padres para hacer frente a problemas de consumo de drogas, sobre todo ocasionados por las propias problemáticas relacionadas con la vida familiar. De hecho los niños que suelen abusar del consumo de drogas son aquellos cuyas familias no les prestan suficiente atención dentro de la casa y de la escuela y, pro el contrario, les maltratan.

- En casos particulares como el antidoping, se deja abierta la posibilidad de que las escuelas privadas lucren con la preocupación de los padres al hacer pruebas en laboratorios propios y con quienes sostienen convenios específicos.

### **Derechos que son violados por estas medidas como el antidoping en las escuelas**

- Es un acto de discriminación por razones de edad que vulnera la propia Constitución mexicana, la Convención de los Derechos del Niño, sobre todo en su artículo 2º y el artículo 16 de la Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Si esta misma medida se realizara con cualquier otra población, incluso bajo el argumento de que “es por su protección”, generaría con seguridad un gran rechazo e incluso daría lugar a juicios de amparo contra la misma. Además estigmatiza a todos los niños y adolescentes al convertirlos en presuntos culpables de consumo.
- También vulnera el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño y el artículo 41 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes relacionados con el derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que les afecten y a que su opinión sea tomada en cuenta. En este sentido el permiso de los padres para la realización de medidas como el antidoping no son suficientes para realizarlo.
- Viola el derecho a la intimidad consagrado en el artículo 16 constitucional y en el artículo 9º de Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- La medida también viola el artículo 13 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, relacionado con el trato con respeto y dignidad hacia los niños.

### **Propuestas alternativas:**

- Fortalecer los programas de prevención del consumo de drogas desde métodos educativos dentro de las escuelas.
- Generar materiales educativos para el apoyo de las actividades de prevención por parte de maestros y educadores.
- Establecer centros de capacitación y apoyo familiar para la prevención del abuso de sustancias tóxicas.
- Fomentar investigaciones especializadas sobre los factores asociados al uso y abuso de sustancias tóxicas entre niños y adolescentes.
- Promover la creación de modelos alternativos para el tratamiento de las adicciones y la reducción del daño causado por éstas.
- Generar información fidedigna sobre el estado actual del consumo de drogas en la población adolescente.
- Fortalecer las políticas de combate y dismantelamiento de las redes de tráfico de drogas que hacen de la población infantil su principal clientela.

## **3.2. Situaciones de especial discriminación y desprotección**

### **3.2.1 Violencia y maltrato**

El Estado mexicano al haber ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño se convierte en estado parte y tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias que garanticen el respeto de los derechos de la infancia.

En este sentido, el gobierno tiene la obligación de presentar ante el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, un informe sobre la situación de la niñez en México, el cual ha realizado observaciones puntuales sobre maltrato y abuso infantil, entre las que destacan la presencia del abuso físico y sexual dentro y fuera de la familia, además de que en la legislación tanto en el plano federal como estatal no se prohíbe específicamente la utilización de castigos corporales en las escuelas.

Las recomendaciones que ha hecho desde 1999 han tenido que ver con la disminución en el número de maltrato y violencia infantil a través de programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación, evitar y combatir el abuso y maltrato de la niñez dentro de la escuela, familia y sociedad general, así como intensificar la represión legal de estos delitos, reforzar los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso de niños con objeto de dar a éstos un rápido acceso a la justicia. Tales recomendaciones son de observancia tanto para la federación como para los Estados que la componen y el DF.

Así, pese a dichas recomendaciones y a que han existido avances importantes en materia atención al maltrato infantil tales como las leyes de asistencia y prevención de la violencia intrafamiliar, los programas de atención al maltrato infantil, el sistema de indicadores sobre violencia intrafamiliar del INEGI, y programas de atención por parte del gobierno del DF como el Programa de Atención del Maltrato Infantil (PREMAN); las estadísticas en el DF siguen siendo muy altas en términos de índices de violencia y abuso hacia los niños a través de prácticas crueles, degradantes, incluidas la tortura y el abuso sexual.

Los tipos de maltrato a los que son expuestos la niñez, son muchos y muy variadas, de acuerdo con la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar aprobada en el DF en 1996 se contemplan tres tipos de violencia: física (golpes, empujones, mordidas), emocional (insultos, burlas y agresiones verbales) y sexual (violación y abuso).

Parte del problema relacionado con la violencia y maltrato hacia la infancia en la Ciudad de México, es que no existe un sistema apropiado para conocer los niveles en que esto ocurre y para concentrar los diferentes reportes generados al respecto desde diversas instancias de gobierno en los ámbitos delegacional, de gobierno central y federal.

En parte lo anterior lleva a tener una idea poco clara de la forma en que ocurre este problema. Además las informaciones emitidas por distintas instancias no es siempre coherente entre sí, si bien, todos los datos disponibles apuntan hacia la gravedad de la situación. A continuación nos referimos a la información de fuentes más oficiales.



Según datos del DIF Nacional, para el 2002, en la Ciudad de México se presentaron un total de 23 mil denuncias por maltrato físico, psicológico, abuso sexual e incluso violaciones.

En ese sentido, en la Ciudad de México, el número de denuncias recibidas por el DIF local sobre maltrato infantil registró un incremento en los últimos años, ya que mientras en 1999 se registraron mil 200 casos (683 fueron por maltrato físico y a niños con escolaridad primaria y su principal agresor, la madre) para el 2001, el mismo organismo registra un total de mil 577 casos de niños agredidos en la familia, donde prevalece el daño físico y psicológico, de las cuales, 729 fueron maltratos comprobados en niñas y niños.

Mientras tanto el Programa de Atención del Maltrato Infantil (PREMAN), en su servicio de atención en el 2001, recabó la siguiente información:

- Se reportaron 1,360 casos de niñas y niños maltratados, de los cuales, solo se lograron confirmar 1,087 casos por maltrato.
- El tipo de maltrato mas frecuente fue el descuido y negligencia con un total de 601 casos, representado el 39% del total de casos. En segundo lugar fue para el maltrato emocional con 558 casos con un 32%, y para el tercer lugar el físico con 547 casos, representando el 31%. En menor nivel registrado se encuentra el abandono parcial con 64 casos y un 4%, y la explotación laboral con 2 casos únicamente.
- La escolaridad en la que se presentó el mayor porcentaje de violencia fue en la primaria ( de 7 a 12 años ), con 522 casos y un 48%; en segundo lugar los lactantes con 214 casos reportados y un 20% ; en tercer lugar sin escolaridad con 138 casos y el 13%; y en menor grado los niños de preescolar con 125 casos y un 11%, los de secundaria con 80 casos registrados y el 7% y por último los de preparatorio con solo 7 casos, lo que representa el .7% del total de los casos

Para la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal reportó 459 denuncias de menores maltratados, 231 niñas y 228 niños. Para el caso del abuso sexual, sólo hay siete casos denunciados por año, mientras en el Hospital Psiquiátrico Infantil el promedio anual es de 100 nuevos niños que recibieron este tipo de maltrato. Respecto al maltrato psicológico, se registraron 921 casos, y por negligencia fueron 63. El hecho de que sea un número pequeño no representa una disminución del número de niños maltratados, sino más bien a que no se denuncian.

Algunos datos de la propia PGJDF, el maltrato físico, se presenta sobre todo en los niños entre siete y 12 años, etapa donde existen cambios fisiológicos mas fuertes, transición entre la niñez y adolescencia, rebeldía con figuras de autoridad, entre otras.

Por otra parte datos de la Facultad de Trabajo Social de la UNAM, señalan que en el primer semestre del 2001 cerca de 6,000 niños sufrieron de algún tipo de maltrato familiar, y de éstos, 1 769 fue por abuso físico, 1684 por omisión o negligencia, 1670 por maltrato emocional, 392 por abandono, 244 por abuso sexual y tan solo dos por explotación sexual comercial.

De acuerdo con la encuesta de violencia intrafamiliar, realizada por INEGI en 2002, en la Ciudad de México el maltrato infantil es un problema muy elevado ya que de los 1.3 millones de hogares en donde se detectó algún tipo de violencia, en el 30.4% se registró la violencia intrafamiliar que fue de maltrato emocional, a la intimidación o el abuso físico y sexual. El maltrato emocional ocurre en casi todos estos hogares y el abuso sexual en 1.1%.

Según esta encuesta 14.4% de estos casos buscan algún tipo de ayuda, a pesar de que el restante el (72.2%) espera que se repita la violencia.

No obstante que toda esta información pareciera abrumadora y sin relación entre sí, existen especulaciones sobre un subregistro en el número real de casos de maltrato infantil frente al número de denuncias presentadas ante las instancias correspondientes que podría alcanzar representar hasta un 80% más de estas situaciones. En parte esta dinámica tiene que ver con varias deficiencias:

- 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 que es golpeado o maltratado
- miedos a represalias y en la mayoría de los casos,
- una cultura educativa que tolera practicas de maltrato con el propósito de educar a los niños.

### **¿Cuales han sido las acciones realizadas por el Gobierno del DF?**

Entre las acciones puestas en marcha por el gobierno de la Ciudad de México al respecto, se encuentra principalmente el Programa de Atención del Maltrato Infantil (PREMAN), que tiene como propósito identificar los niveles de riesgo en los niños y niñas reportados por maltrato infantil, a través de la atención de reportes (escritos, vía telefónica, personal o institucional), asistencia a familias, canalización de casos, atención psicológica y asistencia jurídica a familias reportadas.

Si bien el Programa 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.

Lo más grave aún es que se trata de un programa principalmente de atención a casos de maltrato que no se orienta a la prevención en los ámbitos familiar, escolar o comunitario.

Un programa que se orienta a la atención de la violencia intrafamiliar es al CAVI (Centro de Apoyo a la Violencia Intrafamiliar) que en cada delegación cuenta con una unidad en la que se atienden casos específicos y en donde se brinda principalmente asesoría y canalización a otras instancias competentes. De igual manera que en el caso anterior se trata de un programa determinado por casos ya ocurridos y en donde, fuera de los reportes sobre población asistida, no existe información sobre indicadores de impacto de sus acciones y sobre los métodos utilizados para su desarrollo.

Por otro lado existen señalamientos sobre la falta de capacitación y sensibilización del personal involucrado en estos centros para atender aquellas situaciones en donde no existen evidencias físicas de maltrato.

Desde otro plano en las leyes no existe una prohibición expresa al uso de la tortura y tratos crueles y degradantes (como los castigos físicos) como formas de educación y crianza a los niños, ni medidas para protegerles contra la exposición de información dañina y que les coloca en especial vulnerabilidad,

En el fondo de todo lo anterior prevalece el hecho de que la violencia hacia la infancia no es comprendida en su carácter estructural, asociada a los fenómenos de pobreza, exclusión social y al deterioro del tejido social; problemática asociada a la deficiente formación de valores como la paz y la resolución no violenta de los conflictos como componentes culturales básicos para una sociedad basada en la justicia y la democracia, todo ello dentro de lo que se conoce como una cultura de la violencia generalizada.

### **Propuestas de política pública**

- Favorecer la creación de entornos adecuados para la crianza y educación sin violencia a través de, entre otras cosas, la atención a los factores estructurales que generan la violencia: pobreza, exclusión, discriminación por razones de edad y género.
- Promover medidas legales para prohibir todo tipo de violencia hacia a los niños (incluyendo el castigo físico y otro tipo de trato inhumano o degradante).
- Elaborar políticas eficientes para prevenir el abuso y maltrato a los niños, así como la adecuada rehabilitación de las víctimas.
- Ampliar y diversificar campañas para modificar las pautas y prácticas culturales que favorecen la violencia hacia la infancia.
- 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 general.
- Reforzar los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso de niños con objeto de dar a éstos un rápido y apropiado acceso a la justicia.
- Ampliar y fortalecer programas de asistencia apropiada y expedita para familiares, maestros y otros adultos que puedan ser potenciales abusadores, sobre todo en zonas de difícil acceso por sus condiciones sociales o económicas.
- Estimular participación de la sociedad civil en el desarrollo de programas para prevenir y atender la violencia a partir de metodologías apropiadas.

### **3.2.2. Explotación sexual comercial**

Frecuentemente el tema de la prostitución infantil se aborda desde una perspectiva de asistencia, es decir, con servicios específicos para poblaciones que han sido víctimas. En este sentido, el impacto psicológico en la víctima cobra prioridad y las políticas públicas se vuelcan en torno a programas de recuperación y asistencia, en el mejor de los casos.

La tarea de garantizar asistencia y atención especializada para víctimas de prostitución infantil es sin duda una tarea de central importancia. Sin embargo, enfrentamos como sociedad un enorme reto en el frente judicial relacionado con la lucha contra la prostitución infantil si de lograr poner un alto a este tipo de explotación se trata.

A pesar de ser un delito grave tipificado en nuestras leyes federales y locales, y de que la prostitución infantil se ofrece abiertamente en ciertas “zonas rojas” de nuestra ciudad, la acción penal en contra de lenones es prácticamente nula. Las autoridades atribuyen esta falta de acción penal a la ausencia de denuncias en la materia. Son muy pocas las y los jóvenes víctimas que se atreven a enfrentar un sistema judicial de reputada ineficiencia y corrupción al encontrarse en una situación de tan extrema vulnerabilidad como lo es la explotación sexual comercial.

El resultado: la prostitución infantil se desenvuelve en casi completa impunidad. La explotación de menores de edad para fines sexuales continúa siendo en nuestro país una actividad sumamente lucrativa y de muy bajo riesgo y los escasos estudios muestran que la Ciudad de México es uno de los principales focos en donde ello ocurre.

Frente a este panorama vemos por lo menos tres retos:

1. Incrementar la eficiencia de los procedimientos judiciales en casos de prostitución infantil;
2. Garantizar adecuada protección y atención a víctimas y
3. Desarrollar investigaciones especializadas en la materia.

### **Incrementar la eficiencia de los procedimientos judiciales en casos de prostitución infantil**

Se estima que en la Ciudad de México – al igual que el resto del país, solo un 20% de los delitos cometidos se denuncian. De estos tan solo un 4% resultan en la detención de un presunto responsable. Es decir, un delincuente en México tiene un 99.5% de probabilidad de quedar impune sea por que el delito nunca se denunció o bien debido a la ineficacia de la procuración de justicia. En el caso particular de la prostitución infantil estas cifras son seguramente más alarmantes. La gran mayoría de las sentencias pronunciadas son por delitos cometidos en flagrancia. Evidentemente la prostitución infantil no entra en esta categoría. Si bien la actividad de prostitución puede darse flagrantemente, el delito yace en la explotación detrás de la misma. Y esta requiere de denuncias e investigación para determinarse.

Una de las razones por las cuales contamos con tan bajos índices de denuncia en México y en la capital se debe a por lo menos tres factores, todos relacionados con los niveles de efectividad percibida sobre las instituciones de procuración de justicia.

- **temor a represalias.** El temor a la corrupción de las autoridades judiciales y la ausencia de mecanismos de protección a víctimas hace que un denunciante sienta que puede correr riesgo su integridad física o la de su familia al iniciar un proceso en contra de un delincuente.
- **complejidad y demora de los procesos judiciales.** Uno no imagina entrar a un ministerio público sin demorar más de tres o cuatro horas para hacer cualquier trámite. De tan sólo pensar en las horas y esfuerzo que implica darle

seguimiento a un caso de denuncia, un gran número de víctimas del delito se desaniman.

- **falta de credibilidad en la efectividad de la procuración de justicia** en nuestro país. “Para qué denuncio si no sirve de nada” Desgraciadamente las cifras de detención de delincuentes no ayudan a disipar esta percepción generalizada.

Dada la naturaleza del delito de prostitución infantil y el tipo de impacto psicológico en la víctima; dado que las víctimas son niños, niñas y adolescentes; y dado el estigma social que conlleva el tema, las condiciones en las que se desarrolla una averiguación previa son absolutamente inadecuadas en la materia.

Un sistema judicial efectivo en la lucha contra la prostitución infantil requiere establecer mecanismos especializados de averiguación previa que contemplen por lo menos:

1. Condiciones adecuadas para tomar las declaraciones de las víctimas y testigos, contando con personal capacitado en el tema
2. Establecimiento de tiempos límites para el proceso, garantizando que el mismo sea expedito
3. Concentración de casos en ministerio público especializados para garantizar la confidencialidad necesaria para brindar protección a víctimas e integrar las averiguaciones a investigaciones especializadas
4. Mecanismos efectivos para denunciar irregularidades en el proceso

### **Garantizar adecuada protección y atención a víctimas**

Sin duda la razón principal que inhibe denuncias por parte de víctimas de prostitución infantil es la falta de mecanismos que garanticen su protección. A pesar de que quedar claramente establecida la obligación del Estado para garantizar protección a víctimas en 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, los ministerios públicos de nuestra ciudad no cuentan con procedimientos para hacer operativa dicha obligación.

Hoy por hoy, una víctima de explotación sexual comercial, debe hacer una denuncia en condiciones de extrema vulnerabilidad. Debido a la frecuente participación de redes delictivas organizadas detrás de la prostitución infantil, el riesgo para los denunciantes y sus familias es extremadamente alto. Este riesgo incrementa aún más al considerar que la mayoría de las víctimas son jóvenes que viven desvinculadas de redes sociales y familiares que pudieran ofrecer cobijo y protección.

Esta lamentable falta de mecanismos de protección se hizo evidente en un caso reciente. Al ser detenido un grupo de delincuentes en la zona de la Merced de nuestra ciudad, dos jóvenes solicitaron el auxilio de las autoridades declarando estar secuestradas y ser obligadas a ejercer la prostitución. Las jóvenes fueron llevadas al mismo ministerio público que sus supuestos captores, donde debieron declarar frete a ellos. Al ser amenazadas por estos sujetos, las jóvenes modificaron sus testimonios diciendo ser mayores de edad y no haber sido víctimas de explotación alguna. Ambas chicas fueron

detenidas por falsedad de testimonio y se encuentran actualmente en el reclusorio norte. La líder de sus supuestos captores se encuentra también en el mismo reclusorio.

Independientemente de la veracidad de las declaraciones iniciales, las dos jóvenes al ser consideradas menores de edad y posibles víctimas de explotación sexual comercial tenían derecho a recibir protección absoluta e inmediata. En ningún momento se les ofreció esta protección ni se generaron las condiciones adecuadas para resguardarlas de cualquier represalia.

Esta grave omisión no solo refleja una enorme falta de sensibilidad y profesionalismo por parte del Ministerio Público, sino la inexistencia de protocolos operativos. Es decir, aún asumiendo que un Ministerio Público deseara brindar protección a una posible víctima, no contaría con procedimientos institucionales para lograrlo.

Es improbable, e incluso irresponsable, que víctimas de prostitución infantil denuncien a sus agresores mientras no se cuenten con mecanismos mínimos de protección a víctimas. Es imperante que se desarrolle un programa integral de protección a víctimas de la explotación sexual comercial menores de edad. Este debe contemplar por lo menos:

1. Personal capacitado en la materia
2. Espacios físicos que eviten todo contacto, auditivo y visual, con posibles agresores y garanticen que la víctima pueda hacer su declaración con privacidad y confidencialidad
3. Recursos para garantizar la asistencia psicológica y económica a la víctima incluyendo espacios residenciales seguros de ser necesario
4. Mecanismos para denunciar irregularidades en el proceso
5. Medios que garanticen que la víctima sea informada de sus derechos al programa de protección y lo que este puede incluir
6. Estrictos controles en contra de cualquier acto de corrupción por parte de las autoridades que tengan contacto con las víctimas

### **Desarrollar investigaciones especializadas en la materia.**

La naturaleza de los delitos de explotación sexual comercial y su frecuente vinculación con redes delictivas organizadas, hace difícil la detención de responsables. La falta de víctimas dispuestas a denunciar o de testigos de los hechos, hace que un proceso regular de averiguación previa rara vez reúna los elementos suficientes para fincar responsabilidades.

Delitos de este tipo requieren de investigación policíaca especializada que contemple tareas más allá de reunir testimonios y cotejar declaraciones. Es preciso hacer uso de técnicas de criminología moderna y formar estrategias de investigación integral y especializada en zonas específicas de la ciudad.

Solo a través de este tipo de acciones se logrará poner fin a situaciones intolerables en nuestra ciudad tales como las presentes en la zona de la Merced. Esta zona, conocida por la prostitución que se ejerce en sus calles, es reputada también por la prostitución infantil que alberga.

En una investigación realizada por la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI) a principios de año, se logró detectar a 64 posibles menores de edad prostituidas. Sin dificultad alguna se detectaron los centros desde los cuales opera esta prostitución y otros centros nocturnos y de entretenimiento adulto en el cual laboran posibles menores de edad. Así mismo diversos medios de comunicación han realizado reportajes sobre la prostitución infantil en donde logran entrevistar a víctimas y conocer formas de operación de sus explotadores. Es decir, la prostitución infantil y los centros en los que pudiera operar son un secreto a voces en la Merced.

La tolerancia de una situación como esta bajo el pretexto de que no existen víctimas dispuestas a denunciar es una aberración que sólo hace evidente la falta de visión policial que predomina en nuestras instituciones de procuración de justicia. Ser testigos de la delincuencia abierta y esperar pasivamente a que los casos lleguen a las autoridades, refleja una interpretación burocrática de la tarea policíaca.

Es necesario que se desarrollen programas especializados de investigación policíaca en la materia de prostitución infantil, iniciando sus actividades en zonas en las que la misma se desenvuelve abiertamente. Un programa de investigación debe contemplar por lo menos:

1. Formación de un grupo de agentes judiciales especializados en la materia
2. Concentración de casos sobre prostitución infantil, aún cuando estos no reúnan por sí mismos información suficiente para consolidar un proceso judicial, como insumo a las investigaciones
3. Mecanismos eficientes para la denuncia ciudadana anónima que aporte información relevante
4. Articulación con autoridades administrativas para la regulación y supervisión de giros negros y otras posibles fuentes de prostitución infantil
5. Estrictos controles en contra de cualquier acto de corrupción por parte de las autoridades participantes
6. Vinculación con programas de detección y protección a víctimas

Las propuestas arriba mencionadas, no son por sí solas suficientes para garantizar una respuesta integral al problema de prostitución infantil. Quedan pendientes enormes retos en materia de prevención y atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas de la prostitución infantil. Sin embargo, constituyen pasos mínimos indispensables para una política pública dirigida a este complejo problema.

### **3.3.3. Trabajo infantil**

Para la Convención de los Derechos del Niño, la protección contra toda forma de explotación laboral hacia los niños y niñas, esta determinada en el artículo 32, el cual establece que el estado protegerá a la niñez contra el desempeño de cualquier trabajo nocivo para su salud, educación o desarrollo y reglamentará las condiciones del mismo.

En este sentido, el gobierno mexicano ha recibido algunas recomendaciones por parte del Comité de los Derechos del Niño, que tiene que ver con la explotación de niños

trabajadores migrantes, el elevado número de niños que trabajan en la agricultura, en el sector no estructurado y la falta de clasificación entre los niños que viven y trabajan en la calle, de los que solo hacen uso de ella para sus actividades laborales.

Por otro lado, con la aprobación del Convenio 182 de la OIT, que establece la prohibición de las peores formas de trabajo infantil- entendiéndose por peores formas a la esclavitud, incluyendo el trabajo forzoso y el reclutamiento en conflictos armados; la utilización de niños para la prostitución o pornografía; el reclutamiento de niños en actividades ilícitas; y el trabajo que sea perjudicial para su salud física o emocional-, México ( al haber ratificado dicho Convenio), tiene la obligación, entre otras cosas, a incluir las sanciones penales para aquellos grupos o personas que utilicen de manera directa o indirecta a los niños en actividades de explotación laboral, así como la implementación de planes y programas de atención y prevención.

Es necesario hacer la distinción entre el trabajo infantil y las peores formas de trabajo, ya que para algunas situaciones el trabajo infantil se convierte en un satisfactor para garantizar el disfrute de algunos derechos, y por otro lado la explotación se convierte en un delito.

En ese sentido consideramos al trabajo infantil, al conjunto de diversas actividades que realizan los niños, niñas y adolescentes para contribuir a su economía (incluyendo la familiar), y que esta puede contener aspectos positivos que favorezcan al desarrollo de capacidades, habilidades y competencias.

Para muchos niños y niñas, trabajar significa acceder a servicios como la educación, la salud, el acceso a actividades recreativas, el apoyo a los gastos familiares, y en otros casos, la manutención completa, como lo es la población que vive en las calles.

Si bien estos satisfactores deberían ser proporcionados por el estado mexicano, para garantizar el acceso a servicios básicos, la realidad dista mucho de ello, y en estos casos, la actividad laboral de los niños, es imprescindible para satisfacer sus necesidades más inmediatas.

Sin embargo, el límite para identificar donde comienza el trabajo nocivo que derive posteriormente en la explotación laboral, es muy delicado. Para <sup>8</sup>Save the Children, el trabajo infantil nocivo está clasificado en los siguientes rubros:

- Trabajo en el que el daño al niño o niña es extremo, y en el que es imposible prevenir las violaciones de derechos, requiriendo por lo tanto la separación urgente del niño o niña del trabajo - corresponde al Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil
- Trabajo en el que se vulneran derechos, pero en el que sí es posible prevenir las violaciones de derechos mediante mejoras a las condiciones laborales o apoyo a los niños y niñas para encontrar alternativas mejores al trabajo nocivo
- Trabajo en el que no se violan derechos y que puede contribuir a la realización de los otros derechos.

---

<sup>8</sup> Posición de Save the Children sobre la niñez y el trabajo



En México según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en 1998 en México había cinco millones de niños trabajadores menores de 15 años, de los cuales más de un millón trabajaban como jornaleros y otros 150 mil en las calles.

Por otro lado el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reconoce a un millón 871 mil 335 de menores trabajadores en el año 2000; y organizaciones no gubernamentales como la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) refieren que hay diez millones de niños y niñas trabajadoras que en nuestro país.

Estos datos solo corroboran la falta de mecanismos que reflejen tanto la cantidad, como la calidad de vida de miles de niños, niñas y adolescentes trabajadores, que pueden ser objeto de actividades ilícitas y que los riesgos a los cuales están expuestos, ni siquiera puedan ser identificados, y pero aún no atendidos.

En la mayoría de los estados del país, se presentan las peores formas de trabajo infantil, entre las que podemos destacar a los niños jornaleros agrícolas, alfareros, obreros que trabajan en molinos de arena sílica, en maquiladoras, pornografía y prostitución infantil, solo por mencionar alguno.

Los riesgos a los que se están expuestos los niños que son víctimas de la explotación laboral, son muchos y los podemos clasificar en dos tipos. Por un lado los que tienen que ver con su desarrollo físico, como maltrato, la exposición de sustancias químicas, trabajos forzosos, y muchos de estos pueden ocasionar la muerte. Por otro lado, se encuentra los daños por maltrato emocional, que son los malos tratos que recibe el niño por parte de quien lo contrata y en ocasiones la baja autoestima de realizar trabajos que no son de su grado y que favorecen a una discriminación por parte de la sociedad.

Ante esto y de acuerdo con el estudio **“Niños, niñas y jóvenes en el Distrito Federal”**, realizado en el 2002 en la Ciudad de México, existen 14,322 niños, niñas y jóvenes adolescentes que utilizan las calles para trabajar y vivir.

Cabe señalar, que según este estudio, los adolescentes entre 12 y 17 años representan el más alto porcentaje con un 75% y los niños que se encuentran por debajo de los 12 años representan tan solo el 25%, de los cuales poco más mil quinientos son menores de 5 años.

Del total de trabajadores, el número de niños es de 9081, lo que representa el 63.4% y las niñas suman 5241 lo que representa el 36.6 % restante, éstas últimas entre 6 y 17 años desempeñan un trabajo principalmente como empacadoras en autoservicios, vendedoras ambulantes en la calle y ayudando a sus familias en los mercados públicos.

La población indígena representa un sector importante en este rubro, ya que conforman el 5% del grupo de 6 a 17 años de edad, mientras que para los menores de 5 años el porcentaje aumenta hasta el 20%.

Los riesgos que tienen los niños y niñas cuando desempeñan su trabajo es muy alto, ya que la mayoría de ellos (aunque no los únicos) inician su actividad laboral en promedio a los 12 años, dos años menos a lo estipulado en la legislación, lo cual no permite garantizar ningún tipo de seguridad laboral, ni obligaciones por parte de quien contrata,

como lo son empresas que cuentan con los servicios de los empacadores y que no ofrecen ningún tipo de seguridad ni apoyo a los chicos.

Para los tipos de peores formas de trabajo infantil, encontramos la prostitución infantil, que solo indica el 0.4% de las niñas entre 12 y 17 años, manifestó dedicarse a la prostitución, dato que contrarresta con la realidad de miles de niños y niñas que son utilizadas para este fin (detallamos mas respecto a esta problemática en el capítulo específico sobre prostitución infantil).

Los vacíos existentes en materia de legislación para garantizar el respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes trabajadores en México y la Ciudad menores a 14 años, los hacen mas vulnerables a participar en actividades que puedan poner en riesgo su desarrollo físico y mental.

### **¿Cuáles son los programas del gobierno del DF para la atención?**

Hasta ahora las políticas públicas en la Ciudad de México, han puesto énfasis principal en dos poblaciones infantiles trabajadoras:

- Niños trabajadores de la Central de Abastos de la Ciudad de México
- Niños trabajadores en tiendas departamentales

En el caso de los niños trabajadores de la Central de Abastos se percibe la necesidad de establecer convenios con autoridades federales y estatales responsables de las comunidades de origen de los niños y adolescentes de forma tal que se generen alternativas para que no tengan que desplazarse a la Capital para garantizar su supervivencia y, en ocasiones, la de sus familias.

Del lado de los niños trabajadores (empacadores) en las tiendas departamentales llama la atención la aceptación tácita de las autoridades respectivas hacia esta forma de trabajo que no cumple con las normas nacionales e internacionales al negarles una relación contractual adecuada, que incluya seguridad social y demás garantías de la ley, incluido el salario.

Pero fuera de estos dos focos de atención todo parece haberse reducido a adoptar campañas de sensibilización sin una política estructurada para atender las causas de la explotación laboral infantil.

De esta manera, en muchos otros lugares de comercio establecido o ambulante está presente la mano de obra infantil sin que se cuente con los programas para monitorear la situación en que se desarrolla, ni para garantizar el ejercicio de los derechos de niñas y niños.

Paradójicamente las campañas de sensibilización social corren el riesgo de culpabilizar a las familias que permiten o estimulan a sus hijos a trabajar y prestan menos atención en las deficientes políticas públicas de carácter social y económico que están en el fondo de tales situaciones.

## **Propuestas de política pública**

- Generar un marco legal que tome en cuenta el trabajo de niños menores de 12 años, que les proteja contra cualquier tipo de abuso por parte de empresas, y personal que los contrate.
- Elaborar una norma oficial que garantice las condiciones de trabajo y seguridad social que los empleadores deberán ofrecer para contratar los servicios de un niño trabajador.
- Garantizar una seguridad social a los niños trabajadores que les permitan vivir en las mejores condiciones para su desarrollo integral.
- Ofrecer programas alternativos educativos que consideren el trabajo infantil como una actividad de desarrollo, tomando en cuenta las características propias del niño trabajador.
- Capacitar a maestros, educadores y personal dedicado a la formación de los niños, sobre las implicaciones del trabajo infantil.
- Promover medidas legales para sancionar con precisión a los diversos actores involucrados en delitos relacionados con la explotación y comercialización de la mano de obra infantil.

### **3.2.4. Población en situación de calle**

#### **Los niños, niñas y jóvenes callejeros en la Ciudad de México:**

##### **Ejemplo de discriminación y limpieza social**

La sociedad capitalina, aún autoritaria y temerosa de profundizar en una cultura democrática; no se permite incluir a todas y todos aquellos que sean diferentes. Excluye a los que cuestionan el “progreso nacional”, y los callejeros –sin quererlo- se convierten en un reclamo ambulante, un testimonio de que la pobreza aún es mayúscula.

Es claro que la representación social que se atribuye a los callejeros se traduce en expresiones como: “presencia molesta”, “afean la ciudad” o “son un problema de seguridad para la ciudadanía”. Es por ello que quizás el tema de los callejeros es donde la discriminación social e institucional por su condición social resulta más evidente; pero desafortunadamente está más normalizada. Es decir, supera la negativa del conductor en el cruce para evitar que “limpien su parabrisas”, permite el “manoseo” de personas e instituciones que sin mayor preocupación realizan cualquier acción sin una intencionalidad clara y sin garantía de continuidad; esta discriminación social se transforma en institucional cuando justifica las agresiones policíacas por considerarlos “delincuentes en potencia” o más lamentable aún, cuando los gobiernos institucionalizan la limpieza social de estos grupos ante la presión de los grupos de poder y por la carencia de una política pública que responda al fenómeno de la infancia y juventud callejera.

Un caso paradigmático en la discriminación por condición social es la limpieza social de callejeros en la Alameda Central. Escenario privilegiado de la vida nacional, representa en el imaginario social -de un país centralista- un espacio que proyecta a México frente al mundo. Esto motivó hace una década el denominado Proyecto Alameda, que pretende construir un importante centro financiero y turístico; donde vendedores ambulantes y niños callejeros no están considerados.

## **Antecedentes**

Hasta el momento los distintos gobiernos –priístas y perredistas- han respondido de la misma manera al fenómeno de la infancia y juventud callejera que ha ocupado los espacios públicos, particularmente la Alameda.

Los operativos de limpieza social son un acto sistemático de los diferentes gobiernos de la ciudad, pero se incrementaron a partir del anuncio del Proyecto Alameda en 1994, por lo que el grupo de niños, niñas y jóvenes callejeros del baldío ubicado en la calle de Marroquí se ven involucrados en un grave conflicto que los medios de comunicación conocerían como la “Casa de Todos” y quienes fueron desalojados violentamente a finales de ese año. El 12 de enero de 1995 fue asesinado Francisco Pérez Torres joven callejero de la Casa de Todos a manos de policías privados de la zona.

De abril a junio de 1997 se presentan nuevos operativos de limpieza social contra los grupos de la Central del Norte y Observatorio, los cuales fueron ampliamente denunciados por la sociedad civil nacional e internacional, lo cual derivó en que el viernes 15 de agosto de 1997 el Sr. German Carnero Roque representante de la UNESCO en el país alertara sobre la tendencia de eliminar a los niños callejeros en la Ciudad de México.

El martes 14 de abril de 1998 se suscita un enfrentamiento entre los chavos de la Alameda con la policía por los excesos cometidos en lo que debió ser una presentación al ministerio público. El resultado fueron cuatro chicos lesionados y 10 detenidos. Al día siguiente un grupo de policías golpea a un joven del grupo en represalia por la trifulca del día anterior. Y en un exceso de agresión el viernes 17 de abril de 1998 personas identificadas como trabajadores del DDF soldaron las tapaderas de la coladera ubicada en la Alameda con 17 niños dentro de ella. Después del hecho la Delegación niega su responsabilidad y desalojan al grupo de callejeros a unos salones del deportivo delegacional.

En todos los operativos de limpieza social se repite el mismo esquema de involucrar al personal de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad, al Sistema para el desarrollo integral de la familia DIF-DF, las autoridades delegaciones y granaderos de la Secretaría de Seguridad Pública. Sin embargo estas acciones responden solo a visitas de Jefes de Estado, eventos masivos en el zócalo y en temporada navideña. Sin embargo las características de los espacios que les ofrecen son deplorables y sin un programa adecuado por lo que los muchachos regresan en pocos días a sus lugares en la vía pública.

Otro caso reciente de discriminación por condición social fue la limpieza social realizada en la Alameda central por la visita del Papa Juan Pablo II. El Gobierno del Distrito Federal respondió a la solicitud de la arquidiócesis de la ciudad para desalojar a los grupos de callejeros ubicados en los recorridos a la basílica de Guadalupe. Fue así que el 24 de julio, se realizó un operativo de limpieza social en el Centro Histórico, las inmediaciones de las estaciones de los metros: Indios Verdes, La Raza, Morelos, Garibaldi y Niños Héroeos en contra de los niños, niñas, jóvenes y adultos mayores en situación de calle.

Las autoridades de la ciudad llevaron bajo coerción a más de 60 (sesenta) niñas, niños y jóvenes en situación de calle, a una bodega de la delegación Venustiano Carranza, la cual carecía de las condiciones mínimas para ser habitada, no existía atención diferenciada a niños, mujeres y jóvenes, faltó un programa de actividades que respondieran a las necesidades de la población, se negó el acceso a personas y organizaciones y se omitió contar con reglas básicas de convivencia por lo que se toleró el consumo de sustancias dentro y fuera del espacio. Todo lo anterior documentado por diversos medios de comunicación que dejan en evidencia las condiciones inhumanas en las que mantuvieron a este grupo durante su encierro.

Y en lo más reciente de la limpieza social se ubica el “remozamiento urbano” realizado en la avenida Reforma, desde el centro histórico hasta el auditorio nacional donde se invierten cantidades importantes para el arreglo de asfalto, paseos, jardines, luminarias y pintura; todo lo anterior acompañado de un incremento mayor de policías que por ordenes del secretario de seguridad pública Marcelo Ebrad, impiden a niños, niñas y jóvenes trabajadores y callejeros utilizar la avenida reforma para limpiar parabrisas, vender productos o tan sólo transitar. De forma permanente son presionados para retirarse frente a la amenaza de “encerrarlos” por utilizar ese espacio. Lo preocupante es que estas acciones carecen de un programa alternativo de atención, tan sólo pretende evitar que las poblaciones callejeras sean vistas; por lo que las y los ciudadanos tenemos que pensar si esto atiende un fenómeno social que cada día se torna más complejo.

Frente lo antes expuesto podemos asegurar que el Gobierno de la Ciudad ejerce sistemáticamente la discriminación y violenta los derechos de protección de las niñas, niños y jóvenes en situación de calle, a través de los sistemáticos operativos de limpieza social.

### **Propuestas**

- Realizar la supervisión sistemática de los espacios de atención para niños, niñas y jóvenes callejeros que el gobierno local tiene abiertos, fomentado la aplicación de los derechos de la infancia.
- Establecer un sistema de protección, seguimiento y aplicación de las leyes a favor de la infancia:
  - Ley de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal
  - Ley (Federal) para la Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes
  - Convención Sobre los Derechos del Niño
- En tanto ocurre el proceso de la recomendación, emitir pronunciamientos de carácter urgente a las autoridades locales para evitar la continuación o el incremento de los perjuicios en una acción oficial.
- Considerar la carencia de políticas sociales como una violación a los derechos de la infancia porque esta omisión refleja el incumplimiento de los acuerdos internacionales y las leyes aplicables en la materia

### 3.2.5 Infancia indígena

La migración en nuestro país es un fenómeno socioeconómico, político y cultural generalmente asociado con la búsqueda de mejores condiciones de vida. En el último siglo la migración rural – urbana (y en las últimas dos décadas la migración rural – rural) ha mostrado un gran crecimiento. Para muchos campesinos e indígenas la Ciudad de México es la alternativa de supervivencia ante la difícil situación en sus comunidades de origen: pobreza extrema, baja productividad de la tierra, ausencia de infraestructura productiva, deterioro de recursos naturales, falta de oportunidades de empleo, carencia de servicios públicos y crecimiento demográfico, entre otros factores.

A partir de la década de los setenta y particularmente en los ochenta se calcula que la diversidad de etnias va en crecimiento: mixtecos, triquis, zapotecos, puréchas, nahuas, otomíes y tlapanecos constituyen entre el 25 y 30 por ciento de la población migrante.

Para finales de la década de los setenta alrededor del 7 por ciento de la población total indígena del país, se concentraba en tan sólo tres centros urbanos: la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; de los cuales el 58.2 por ciento se encontraba en la ZMCM (Zona Metropolitana de la Ciudad de México).

La mayoría de los migrantes indígenas a la capital provienen de las entidades del centro y sur del país, entre ellas el Estado de México, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Hidalgo, Morelos, Michoacán, Oaxaca, Guerrero y Veracruz.

Sin embargo, cabe resaltar que es a partir de los ochenta cuando se observa un fenómeno importante en la reorientación de las corrientes migratorias dirigiéndose fundamentalmente hacia ciudades intermedias y pequeñas con población no mayores de un millón de habitantes.

En la Ciudad de México encontramos dos tipos de asentamientos aquellos que se dirigen hacia el centro de la ciudad (en las principales delegaciones políticas de recepción indígena) generalmente movidos por la atracción natural de asentamientos ya establecidos por familiares y paisanos, en los que siguen encontrando una posibilidad de mejorar sus condiciones de vida como núcleo familiar, y otro tipo sería las oleadas migratorias a las zonas limítrofes y pequeñas ciudades cercanas que definen a la ciudad como una importante zona de paso para estos migrantes en su andaje hacia la zona norte y la frontera del país, en donde se vislumbran nuevos horizontes de supervivencia.

Según el Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI en 1995 en el Distrito Federal y los 27 municipios conurbados se encontró una población indígena total de 212,605 procedentes de prácticamente todas las zonas indígenas existentes en el territorio mexicano y que convierte a la ZMCM en el área que integra al mayor número de migrantes indígenas en todo el país. Según estimaciones del antiguo INI (Instituto Nacional Indigenista) este considera la existencia de cerca de 300,000 indígenas en toda la ZMCM, mientras que estimaciones realizadas por Marjorie Tacker (también de lo que fue el INI) calcula la existencia de 500,000 indígenas.

La Ciudad de México y su Área Metropolitana se ha convertido en el principales centros de atracción de los migrantes (entendiendo por migrantes “aquellas personas que se encuentran fuera de su comunidad, pero existe una conciencia de pertenencia étnica que

se refleja con su participación comunitaria y organizativa en las zonas de atracción” ) de los pueblos indígenas, debido a su gran concentración de industrias y comercio, así como, por la centralización de los poderes federales. Los indígenas se han sumado a las pocas ofertas que ofrece la ciudad, entre las que podemos mencionar: trabajadores domesticas, trabajo en la industria de la construcción, comercio ambulante, vigilancia, subempleo como jardineros, artesanos, mendicidad, etc.

En México como en otros países de Latinoamérica el fenómeno del comercio informal en la vía pública llamado “ambulante” actualmente adquiere mayor relevancia, especialmente en las capitales y particularmente en las grandes ciudades, su ejercicio expresa algo más que el simple intercambio de bienes y servicios, son el reflejo de una crisis económica de larga duración, originada por los modelos de desarrollo económico impuestos a los países del tercer mundo dentro del contexto llamado globalización, donde hasta ahora las políticas implementadas por lo pronto en México han generado que crezca más el sector informal y dentro de éste el comercio ambulante, como una alternativa de empleo más redituable en comparación con el sector formal.

En la última década los indígenas que han migrado a la ciudad de México lo hacen en busca de alternativas de sobre vivencia, encontrando que solo tiene la calle como oportunidad para trabajar. Es así como se configura un “submapa” a penas aparente, que define las zonas para ser ocupadas por las etnias migrantes enmarcadas por el tipo de mercancía que ofrecen en las calle.

Es muy común ver en semáforos de las principales avenidas de la ciudad un gran número de familias en los que desde los niños más pequeños hasta los adultos de mayor edad, ejercer la actividad. La condición laborar de estos grupos indígenas los margina del acceso a los servicios de salud, educación y vivienda. Los lugares donde viven son predios, edificios y vecindades deteriorados en las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, así como en algunos municipios conurbanos.

En la Ciudad de México, según datos del INEGI en el 2000 la población de niños hablantes de alguna lengua indígena de 0 a 14 años de edad es de 39,360 que representa el 22.8 % de la población indígena total que es de 172,558 personas, para los adolescentes de 15 años a 17 son 15, 171 personas.

Son tres demarcaciones concentran el mayor número de niños, niñas y jóvenes menores y familias indígenas trabajadoras en situación de calle, son: las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez y Venustiano Carranza, reúnen al mayor contingente de población que infantil migrante a la ciudad, para hacer de la calle su único medio de subsistencia.

Particularmente los niños y niñas migrantes “desde muy temprana edad asumen determinadas responsabilidades que, asociadas con su género, les permiten ir aprendiendo a través de la experiencia lo que significa ser hombre y ser mujer dentro de sus contextos culturales de vida”. “La vivencia del trabajo desde la perspectiva de la familia migrante supone un aprendizaje muy valorado socialmente (aunque a veces no lo es). Por medio de su incorporación al trabajo, el niño, además de contribuir solidariamente a la resolución de las necesidades familiares de sobrevivencia, aprende a ser un sujeto autónomo y responsable”. Sin embargo, no por estas fortalezas que implica el trabajo para el niño, ello hace del trabajo una opción de vida, precisamente el punto

en este proyecto es que esas fortalezas que el menor adquiere las obtenga sin el deprecio de su vida y a costa de su derecho a vivir una infancia plena.

En el DF, para el 2000 la tasa general de población fue de 92.8 % para niños y 93.1%, y para los niños indígenas fue del 88.3% y 86.5% para las niñas.

Es evidente que la escolaridad entre la población indígena en el DF es menor que la que presenta la media en el DF. Esto tiene una relación con la calidad con la que están hechos los programas, ya que no toma en cuenta la diversidad cultural que representan los niños indígenas en las aulas, y por lo tanto no incorpora dicha diversidad en los planes y programas de estudios.

Para el acceso a los servicios de salud, la población indígena de 5 a 14 años que es derechohabiente representa tan solo el 42.1 %, lo que refleja que mas de la mitad de la población, el 57.89% no cuenta con un servicio mínimo de atención.

En general la serie de problemas causados por los procesos de migración de las comunidades indígenas, hasta ahora no han sido atendidos, ni siquiera los programas gubernamentales municipales, o incluso los nacionales han tenido un enfoque orientado a resolver alguno (por lo menos) de sus efectos, todas las medidas hasta ahora han sido paliativas al problema de la migración, de la marginación y de la pobreza.

A partir de nuevo gobierno en la ciudad de México, particularmente se han abierto y desarrollado programas enfocados a proporcionar apoyo a las comunidades indígenas migrantes, como el proyecto CATIM (Centro de Atención al Indígena Migrante) incorporado al DIF – DF., en el que se proporcionan becas a las familias que aseguren la estancia de al menos uno de sus hijos en la escuela, se ha realizado un programa de regularización en documentos oficiales y se proporciona apoyo médico a los enfermos.

Dicho programa ha sido de gran apoyo, sin embargo, no alcanza a cubrir ni siquiera una parte considerable de la demanda. Igualmente existen otros programas desarrollados por el DIF para atender a los más pobres incluyendo a los indígenas de la ciudad, mismos que aún cuando no se crean ex profeso para atender sus problemáticas ni son diseñados en base a su perfil sociocultural, tratan de incluir a esta población.

### **Propuestas de política pública**

- Tomar medidas eficaces para garantizar el acceso a los servicios básicos de salud, con prioridad a los niños y niñas pertenecientes a grupos indígenas y quienes viven en la zona urbana de la Ciudad de México, en especial las zonas marginadas.
- Empezar nuevos servicios de educación, asistencia y rehabilitación, para niños, niñas y adolescentes indígenas migrantes, que incluyan el rescate de su cultura.
- Desarrollar programas permanentes de prevención en problemáticas sociales específicas, como violencia, drogadicción, prostitución, trabajo infantil, especialmente en poblaciones migrantes.



### 3.2.6 Salud ambiental infantil

La infancia es una población de alta vulnerabilidad para los efectos causados por la contaminación ambiental, ya que en este periodo, se pueden alterar o dañar de manera permanente sus sistemas de desarrollo. Por ello es necesario identificar los riesgos por exposición de sustancias tóxicas, y otro tipo de contaminantes que pueden generar un detrimento en su salud y desarrollo integral. La Ciudad de México es un entorno de especial riesgo para los problemas asociados al medio ambiente y la salud infantil.

La población infantil, requiere de condiciones diferentes y específicas a las de un adulto, ya que los niños respiran más aire, beben más fluidos y consumen más alimento, lo cual incrementa de manera proporcional su exposición a los contaminantes presentes en el medio ambiente. Por lo general, los niños son más activos que los adultos y participan en actividades que los pone en mayor riesgo de exposición de contaminantes y sustancias tóxicas.

Es importante destacar que para la población que vive en la Ciudad de México, el <sup>9</sup>19% no cuenta con drenaje y un 15% registra que no tiene agua entubada, además de que 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 de las grandes cantidades de basura que se producen diariamente y que son depositadas en lugares donde viven y se desarrollan miles de familias.

Los contaminantes del aire reportados en la Ciudad de México en el año 2000 mostraron que durante 304 días estuvo fuera de lo normal, lo que afirma que el problema de la contaminación del aire continua siendo grave en la Ciudad de México.

Con la calidad de aire existente en la Ciudad de México los más afectados son los niños menores de 5 años, ya que están más expuestos a factores infecciosos y ambientales, esto porque el sistema de defensa del aparato respiratorio aun no tiene la madurez y capacidad suficiente para protegerlos. Sin embargo el riesgo ambiental afecta a toda la población expuesta a niveles de contaminación elevados.

Los factores que determinan la salud ambiental tienen que ver con la contaminación del agua, del aire, suelo, los alimentos y la destrucción de la capa de ozono, entre otros más.

Los principales riesgos de salud que afecta a la población infantil en la Ciudad de México son los siguientes.

- **Contaminación del agua**

---

<sup>9</sup> Primer diagnóstico nacional de salud ambiental y ocupacional. Dirección General de salud ambiental

Los riesgos que tienen la población infantil de contraer algún tipo de enfermedad por consumo de agua contaminada, es muy alto. Según cifras de la Organización Mundial de la Salud, tan solo el 80 % de las enfermedades gastrointestinales y una tercera parte de las defunciones, son causadas por el consumo de agua contaminada.

En algunas regiones de México, más del 80% del agua de abastecimiento para uso y consumo humano proviene de fuentes subterráneas, las principales de ellas con alta presencia de arsénico y fluoruros.

Una de las principales enfermedades causadas por la falta de higiene y la carencia o el mal funcionamiento de los servicios sanitarios es la diarrea, la cual continúa representando un importante problema de salud en México

Así, para el año 2000<sup>10</sup>, en México, se notificaron 5'184,776 casos de infecciones intestinales, de los cuales tan solo el 32 %, es decir 1'623,251 casos correspondieron a niños menores de cinco años, esto significó el segundo lugar entre las primeras veinte causas de morbilidad en el país.

En la Ciudad de México, la carencia de servicios sanitarios y la falta de higiene, dan pie a enfermedades como la diarrea, la cual representa una tasa de 16984 por cada 10,000 habitantes menores de 5 años.

- **El plomo y otras sustancias tóxicas: los riesgos en la salud infantil**

Los niños 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, y absorbe entre el 30 al 50% de plomo ingerido, dependiendo en gran parte a su estado nutricional.

La principal vía de absorción es digestiva, el ayuno prolongado y la mal nutrición favorecen la absorción del plomo en la sangre de los niños, sobre todo los menores de 10 años.

Las consecuencias de tener altos niveles de plomo en sangre varían, los niños que se exponen a este metal durante el embarazo, el amamantamiento y durante la infancia temprana presentan un crecimiento físico más lento y un desarrollo mental más pobre que los niños no expuestos. Por otro lado se puede presentar una disminución de auditiva, retraso del desarrollo intelectual, discapacidades en el ámbito intelectual, pero principalmente afecta al sistema nervioso central y hematológico, altos niveles de concentración produce encefalopatía.

Tan solo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se producen alrededor de 2 486 000 toneladas anuales de residuos peligrosos, y el 70% de las cuales se originan en el Distrito Federal y el resto en los municipios conurbados del Estado de México

---

<sup>10</sup> Contaminación del agua y efectos a la salud. Secretaría de Salud

A partir de un estudio<sup>11</sup> realizado en la Ciudad de México, se mostró que los niveles de plomo son más elevados en los niños que asisten a la escuela pública y que presentan las siguientes características: ser varones, tener entre seis y ocho años de edad y cursar el primer o segundo grado de primaria; las madres de estos niños son profesionistas; en sus hogares se utiliza la cerámica vidriada y cerca de sus domicilios existen diferentes tipos de talleres contaminantes con plomo.

Alguno tipos de cáncer son originadas por la exposición de elementos contaminantes, por ejemplo la leucemia, que es el tipo de cáncer más frecuente en la infancia, en la Ciudad de México llegan a representar hasta el 40% de todos los cánceres en menores de 15 años.

En cinco delegaciones políticas se ha observado un incremento, en la Álvaro Obregón ( presenta mayor índice), Cuauhtémoc, Gustavo A Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza.

Han sido pocos los estudios realizados en la Cd. de México para identificar las posibles causas del incremento o las causas mismas de la enfermedad. En un estudio inicial realizado en 1992, con un diseño de casos y controles, siendo los controles tanto hospitalarios como comunitarios, se encontró que algunas ocupaciones paternas, uso de insecticidas en el hogar y la exposición a campos electromagnéticos (CEM) de baja frecuencia, estuvieron asociadas al riesgo de desarrollarla.

Con relación a los plaguicidas, actualmente no se cuenta con un registro adecuado de las intoxicaciones causadas por sustancias tóxicas, sin embargo para la Ciudad de México en 2000, se reportaron 25 casos de intoxicación por plaguicidas, que si bien, no es un dato alarmante, las consecuencias y los riesgos son muy elevados, ya que van desde su acumulación en la leche materna o tejido adiposo, así como los efectos que pueden causar en los pulmones.

Desafortunadamente existen causas que no han permitido tener un registro adecuado sobre los casos de intoxicación y su oportuna atención, y tiene que ver con una falta de acceso a los servicios de salud, desconocimiento del tema por parte de médicos y población en riesgo como los niños, niños, mujeres embarazadas, así como la falta de capacitación en el uso de sustancias de riesgo.

- **Contaminación del aire: asma y otras enfermedades respiratorias**

La exposición a la contaminación del aire está relacionada con serios problemas en la salud, entre los que podemos mencionar:

- Enfermedades respiratorias crónicas y agudas.
- Incremento de muertes relacionadas con contaminación atmosférica
- Incremento en enfermedades, cardiacas, asma y canceres pulmonares

---

<sup>11</sup> Jiménez-Gutiérrez C, Romieu I, Ramírez-Sánchez AL, Palazuelos-Rendón E, Muñoz-Quiles I. Exposición a plomo en niños de 6 a 12 años de edad.

La población infantil tiene más probabilidades de respirar mayores cantidades de contaminantes atmosféricos, ya que sus pulmones continúan desarrollándose hasta la adolescencia.

Otro tipo de enfermedades causadas por la contaminación del aire, son las que se relacionan con algún tipo de virus, como la rinofaringitis, laringitis, bronquitis aguda, etc., que se presentan con cuadros clínicos semejantes y son difíciles para identificar sus causas. Este tipo de padecimientos son importantes debido a los niveles de mortalidad con los que están relacionados.

Para el 2000 en la Ciudad de México el número de infecciones respiratorias por año en niños menores de 5 años fue de 914,862, y por asma 3980 lo cual representa un nivel muy elevado respecto al total de enfermedades respiratorias de la población.

Un estudio realizado por la UAM en niños de la Ciudad de México y menores de un año reveló que por cada 10 micras por metro cúbico en el aire que respiran 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, la marginación, la desnutrición y la falta de acceso a los servicios de salud, y por otro con la exposición de altos contaminantes.

### **¿Cuales son los programas del Gobierno para atender esta problemática?**

Actualmente la Secretaria de Salud cuenta con el Programa de Acción en Salud Ambiental, el cual esta dirigido a la población infantil, mujeres en edad fértil, trabajadores e indígenas. El Programa contempla cuatro ejes de acción: medición de exposición, análisis de riesgo, definición de políticas y acciones de manejo y evaluación de impacto.

Para la atención de población de 10 a 19 años, se desarrolla el Programa de Atención a la Salud de la Adolescencia para la Ciudad de México, que para acciones relacionadas con la salud ambiental, dentro de sus metas solo se encuentra la detección de riesgos ambientales, con lo que no se logra un resultado integral respecto a educación, atención y prevención de la población.

De manera preocupante, ambos programas presentan pocas acciones tendientes a la prevención y tratamiento de riesgos asociados con la salud ambiental, en especial los relacionados agentes químicos como el uso de plaguicidas, los desastres naturales y accidentes dentro del hogar.

Además, no se han desarrollado mecanismos para determinar los efectos y niveles de uso en la infancia de alimentos genéticamente manipulados.

### **Propuestas de política publica**

- Desarrollar mecanismos de articulación entre diversas autoridades y secretarías de la Ciudad de México con el objetivo de reducir los agentes

contaminantes, sobre todo en las comunidades más vulnerables como las expuestas a sustancias tóxicas.

- 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.
- Destinar los recursos necesarios para que las comunidades más vulnerables, cuenten con servicios de agua potable, drenaje y servicios de salud pública.
- Contar con un sistema de información, que permita 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 naturales o provocados por el ser humano.
- Fomentar modelos alternativos de mejoramiento ambiental.
- Elaboración y seguimiento de indicadores de la salud ambiental de la infancia
- Informe sobre los efectos económicos de las enfermedades infantiles relacionadas con el ambiente
- Fomento del intercambio de información, mayor conciencia pública y relaciones con otras instituciones

## **Conclusiones y Recomendaciones:**

Si bien la Ciudad de México registra en diversos aspectos altos índices de desarrollo humano comparados con otras Ciudades del país, prevalecen también fenómenos de pobreza y, sobre todo, de desigualdad e injusta distribución de la riqueza con niveles que son también muy parecidos a las zonas más pobres del país e incluso de otros países en desarrollo en el planeta.

Los problemas que padece la infancia en la Ciudad de México deben de explicarse en buena parte en el contexto anterior.

Por otro lado, la fuerte carga electoral que atraviesa una gran cantidad de debates en todo el territorio nacional y que lleva a que el gobierno de la Ciudad de México reciba una especial atención por parte de diversos actores políticos y de los medios de comunicación, llevan a que análisis como el que hemos intentado a lo largo del presente documento encuentren un espacio apropiado para que tanto los problemas como las propuestas que se plantean logren el efecto deseado: animar a los responsables del gobierno de la Ciudad de México y a los legisladores locales a fortalecer las acciones dirigidas a proteger los derechos de la infancia en la Capital de la República Mexicana.

No obstante desde 1990, cuando entró en vigor la Convención de los Derechos del Niño en México, una grave omisión que ha sido constante de parte de gobiernos y autoridades estatales y municipales, ha consistido en la falta de atención en la creación de sistemas de seguimiento de la aplicación de este instrumento dentro de su jurisdicción, por lo que esto también ha llevado a que prácticamente ninguna de estas entidades brinden información sistemática sobre el impacto anual de la ejecución de las políticas públicas en la infancia.

El caso de la Ciudad de México no ha sido la excepción ya que pese a la existencia de la Ley de los Derechos de las y los niños en el DF se ha carecido de un sistema de información constante al respecto y de reportes periódicos que den cuenta de la aplicación tanto de dicha ley como de de otros tratados internacionales.

Por ello, las organizaciones que conforman la Red por los Derechos de la Infancia en México, consideran que a pesar del difícil contexto en el que ocurre el debate político en la actualidad, es necesario insistir en las enormes tareas pendientes para garantizar el pleno disfrute y ejercicio de los derechos de la infancia en el DF.

Si bien a lo largo de este documento nos hemos planteado propuestas específicas para cada uno de los temas abordados, consideramos que es conveniente rescatar algunas recomendaciones de carácter general que consideramos deben de tener especial atención:

- Es necesario 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 debe de 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 de salud.

- Estas reformas deben de realizarse mediante una amplia participación de diversos organismos de sociedad civil y de niñas y niños.
- Entre los mecanismos a los que es necesario prestar especial atención se encuentran:
  - El fortalecimiento de las funciones, capacidades y composición del Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el DF para constituirlo en el verdadero rector de las políticas públicas en la Ciudad, y para que la voz de Organismos de Sociedad Civil y de Niñas y Niños tenga peso en las dediciones que afectan a la infancia.
  - La creación de un sistema de información de la Ciudad de México sobre el Estado de la Infancia.
  - La creación de una procuraduría de la defensa y promoción de los derechos de la encargada de investigar, proteger y defender a esta población contra abusos de parte de los poderes públicos y de los particulares. Esta instancia deberá contar con presupuesto y autonomía.
- El Gobierno de la Ciudad de México debe de 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.
- Es necesario que en la elaboración del presupuesto anual se consideren las necesidades relacionadas con el plan sugerido anteriormente.
- Se requiere fortalecer los programas de capacitación de funcionarios de diversos niveles de gobierno sobre las implicaciones y compromisos de la Convención de los Derechos del Niño con el fin de que sea tomada como un referente para el diseño y ejecución de programas y acciones relacionadas con la infancia. En particular esto debe de permitir superar aquellas que atentan contra los derechos del niño aún bajo el falso supuesto de que son para su beneficio.
- Deben fortalecerse los programas para prevenir situaciones de especial riesgo para los niños tales como la explotación sexual comercial, la vida en la calle, la violencia social e intrafamiliar, siempre con un estricto apego a los derechos de la infancia.
- Es necesario destinar fondos de mayor calidad y permanencia, mediante novedosos esquemas de movilización de recursos públicos, privados y sociales, para garantizar una efectiva calidad de los servicios que prestan las Organizaciones Sociales a favor de la infancia que padece situaciones de especial discriminación.
- Es conveniente que los mecanismos de participación infantil se generen desde los niveles escolar y delegacionales para que se afecten las decisiones que tienen relación con dicha población, de manera que se permita el ejercicio real de sus derechos de participación. Se debe sobre todo evitar aquellas acciones en donde niñas y niños son utilizados para avalar decisiones en donde su opinión no ha sido tomada en cuenta. Para esto es necesario fortalecer los programas de educación de adultos para promover la participación infantil.

El contexto particular en el que se encuentra el debate político en la Ciudad de México lleva a recomendar también la necesidad de que las políticas públicas en materia de infancia se coloquen dentro de dinámicas de largo plazo que trasciendan el debate electoral.

Finalmente consideramos que las Organizaciones de Sociedad Civil que trabajan a favor de la infancia en esta Capital deben de hacer el máximo esfuerzo posible para presentar evaluaciones sobre situaciones particulares y generales de los derechos de la infancia, que sirvan como un insumo estratégico para que los gobiernos central y delegacional, así como los legisladores lo tomen como un referente para la elaboración de las políticas públicas dirigidas a la infancia.



## Relación Bibliográfica

INEGI. *Estadísticas Demográficas. Cuaderno No. 14. Aguascalientes, Ags. 2002.*

Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y Adolescencia, SISESIA. Pagina en Internet, disponible en <http://200.23.8.226/sisesia/quees.html>

Hodgkin Rachel / Newell Peter. *Manual de Aplicación de la Convención de los derechos del Niño.* UNICEF. Geneva Switzerland . Ginbra 2001

Sauri Suárez Gerardo. *El papel de la Convención de los derechos de la infancia en la constitución de la Política Pública en México.* Segunda versión , mimeo. Ednica. México 2000

Red por los Derechos de la Infancia en México. *Infancia mexicana, compromisos por cumplir.* El Caracol. México 2002.

Programa Nacional de Salud 2001- 2006. Pagina en Internet disponible en [http://www.cnr.gob.mx/prev\\_dis/prog\\_des.htm](http://www.cnr.gob.mx/prev_dis/prog_des.htm)

Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. *Hacia un medio ambiente más sano. Panorama general de los retos ambientales para la salud de la niñez de América del Norte.* CCA, Abril 2003.

Frame, Tanis. *Informe del Taller de América del Norte sobre Indicadores de Riesgo y Salud Ambiental de la Infancia.* Oaxaca 2003

Secretaria de Salud. *Programa de Atención a la Adolescencia.* México 2002

Secretaria de Salud. *Programa de Atención a la infancia.* México 2002

Cano, Fernando. *Los Retos Ambientales de la Ciudad de México.* Artículo publicado en Internet, disponible en <http://www.planeta.com/ecotravel/mexico/ecologia/97/1197df5.html>

Dirección de atención a los Pueblos indígenas del Distrito Federal. *Situación de la niñez indígena en el Distrito Federal.* Diciembre de 2002

INEGI. XII Censo General de Población y vivienda 2000. Población de 0 a 4 años y de 5 años y más que habla alguna lengua indígena por delegación y tipo de lengua.

INEGI. XII Censo General de Población y vivienda 2000. Población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena por delegación y tipo de lengua, y su distribución según condición de habla española y sexo

De la Vega Estrada, Sergio. *Índice de Desarrollo Social de los Pueblos Indígenas.* México, 2001, INI-PNUD.

Gobierno del Distrito Federal, DIF DF, UNICEF. *Niños, Niñas y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal.* México.

Díaz, Carlos. *Violencia, familia y adolescencia*. Artículo publicado en Internet en <http://www.redsistemica.com.ar/agenda.htm>

Sauri , Gerardo. *Las contradicciones de la reforma al 4to. constitucional frente a la Convención de los derechos de la niñez*. Ednica México 199...(mimeo)

Sauri, Gerardo. *Agenda política sobre legislación de los derechos de los niños* . mimeo. México 2000